Canadian Centre for
Occupational Health
and Safety

Centre canadien
d'hygiène et de
sécurité au travail

Le Centre et les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail au Canada

P86–2F

87-03897/

Centre canadien
d'hygiène et de
sécurité au travail

Le Centre et les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail au Canada

par
• Gordon Atherley

Centre canadien
d'hygiène et de
sécurité au travail

LE CENTRE ET LES PROBLÈMES D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ AU TRAVAIL AU CANADA

NUMÉRO DU CCHST P86-2F

ISBN 0-660-91916-8

NUMÉRO DE CATALOGUE DSS CC273-2/86-2F

Cette publication est disponible
dans les deux langues officielles.

This publication is available
in both official languages.

Le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail s'efforce de s'assurer que l'information qu'il distribue est exacte et exhaustive. Cependant il est entendu que le Centre ne se porte pas garant que ladite information est exacte et exhaustive et ne sera tenu responsable d'aucun dommage ni d'aucune perte subis par le demandeur par suite de l'utilisation d'une information inexacte ou incomplète.

Date de publication: 1986

Exemplaires supplémentaires disponibles sur demande.

250 rue Main est
Hamilton, Ontario
L8N 1H6
(416) 572-2981
Télex 061-8532

Centre canadien
d'hygiène et de
sécurité au travail

TABLE DES MATIÈRES

SECTION	TITRE	PAGE
1	**Introduction**	1
2	**Problèmes d'hygiène et de sécurité au travail qui caractérisent le milieu des années 1980**	2
3	**Raisons qui motivent le gouvernement à jouer un rôle en hygiène et sécurité au travail**	5
4	**L'hygiène et la sécurité au travail au Canada : les stratégies et la nature stratégique de l'information**	8
4.1	La question du pouvoir décisionnel	8
4.2	La nature des stratégies	10
4.2.1	Élaborer des lois et veiller à leur application	11
4.2.2	Identifier les problèmes et trouver des solutions	13
4.2.3	Créer l'encadrement approprié	15
4.2.4	Favoriser la participation	16
4.3	La nature stratégique de l'information et de la consultation en HST	17
5	**Le rôle du Centre**	21
5.1	Objectifs pour le Centre en 1978	21
5.2	Préoccupations	23
5.3	Le contexte d'hygiène et de sécurité au travail dans lequel devait s'inscrire le Centre	23
5.4	Les tâches envisagées pour le Centre en 1978	24
5.5	Le Centre en 1984	25
5.6	L'avenir du Centre	26
6	**Conclusion**	29
	Figure 1 Taux de mortalité au Canada	30
	Figure 2 Fréquences des blessures au Canada, par centaine de travailleurs	31
	Figure 3 Sommes versées par les CAT au Canada	32

TABLE DES MATIÈRES *suite*

SECTION	TITRE		PAGE
	Annexe 1	L'état actuel des systèmes de collecte de statistiques en hygiène et en sécurité au travail au Canada et perspectives de création d'un système canadien	33
	Annexe 2	Lettre du docteur J. Donald Millar	36
	Annexe 3	Perspectives gouvernementales en matière de stratégie sur l'hygiène et la sécurité au travail	39
	Annexe 4	État actuel de la recherche en hygiène et en sécurité au travail au Canada	40
	Annexe 5	Recherche secondaire	45
	Annexe 6	L'avenir de l'hygiène professionnelle	47
	Tableau 1a	Nombre de demandes d'indemnisation en Ontario et coûts classés selon la nature des affections	48
	Tableau 1b	Coûts de l'indemnisation en Ontario selon la nature des affections et les remboursements accordés	48
	Tableau 1c	Sommes consacrées par le gouvernement aux activités d'hygiène et de sécurité au travail par l'intermédiaire du ministère du Travail, à l'exclusion des commissions d'accidents du travail et de leurs activités	49
	Tableau 1d	Statistiques sur les opérations des organismes investis d'un pouvoir de réglementation en HST, 1984-1985 Juridictions fédérale et provinciales	50
	Tableau 1e	Années – personnes et coûts, organismes investis d'un pouvoir de réglementation en HST	51
	Tableau 2	Analyse des stratégies et des politiques	51
	Tableau 3	Nombre d'organismes et de lois d'hygiène et de sécurité au travail au Canada, 1982	52
	Tableau 4	Ministères et lois de l'hygiène et de la sécurité au travail au Canada	53

1. Introduction

En mars 1984, le Comité d'appréciation du programme, mis sur pied par le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, a ordonné la préparation d'un rapport récapitulatif basé sur les points suivants :

> "La nature, l'ampleur et les tendances des problèmes d'hygiène et de sécurité au travail, et les coûts connexes; les stratégies élaborées par les secteurs privé et public en vue de résoudre ces problèmes; l'étendue de la complémentarité, les chevauchements ou les lacunes entre différents organismes et régions administratives dans la solution des problèmes d'hygiène et de sécurité au travail; le statut, le rôle et l'orientation du Centre dans l'application des stratégies."

Ce rapport a été préparé afin d'aider le Comité et les experts conseils chargés de l'évaluation du programme à situer l'action du Centre dans le vaste contexte de l'hygiène et de la sécurité au travail (HST). Ce rapport a pour thème l'information, car c'est sur ce point que se fonde le travail du Centre. Pour ce faire, le rapport fait plus particulièrement ressortir les problèmes qui modifient l'optique selon laquelle les principaux intervenants en hygiène et sécurité au travail perçoivent le Centre.

Certains des objectifs n'ont été atteints qu'en partie, voire pas du tout, en raison du manque de données exhaustives et cohérentes sur l'hygiène et la sécurité au travail au Canada. Les renseignements dont nous disposons ne sont pas suffisants pour permettre d'analyser la nature, l'ampleur et les tendances des problèmes d'hygiène et de sécurité au travail, si ce n'est d'une façon très superficielle. Pour disposer de données sur les coûts de l'hygiène et de la sécurité au travail, il faudrait tout d'abord définir la nature des éléments générateurs de frais; les auteurs de ce rapport s'y sont employés dans le cadre d'un travail de préparation à la tâche monumentale que représente la mesure de ces coûts. Les documents disponibles à l'heure actuelle, notamment le rapport du Centre *Mosaïque de Mosaïques*[1], n'approfondissent pas suffisamment le sujet pour permettre de s'en inspirer pour analyser l'étendue de la complémentarité, les chevauchements et les lacunes entre différents organismes et régions administratives dans la solution des problèmes d'hygiène et de sécurité au travail. Même si nous avons pu, dans une certaine mesure, identifier les moyens adoptés par les secteurs privé et public pour régler la question, il n'en reste pas moins que le problème fondamental de découvrir la combinaison de stratégies la plus efficace n'a pas été abordé dans ce rapport.

Les objectifs du rapport reposent en partie sur l'hypothèse que les programmes d'études statistiques, les travaux d'analyse et d'évaluation effectués au Canada suffisent, en termes de quantité et de qualité,

[1] Mosaïque de mosaïques : rapport sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs au Canada. Publication du CCHST. Hamilton, CCHST, 1983

1. Introduction *suite*

à procurer les données nécessaires pour répondre aux questions qui font l'objet de ce rapport. Rien n'est moins vrai, car en fait, l'une des principales pierres d'achoppement dans l'évaluation des programmes et des politiques au cours des années 1980 est justement cette insuffisance de données statistiques, de travaux d'analyse et d'évaluation.

Nous avons identifié certaines lacunes dans les connaissances et certains des problèmes actuels qui en découlent. Les faiblesses du rapport illustrent bien à quel point le Centre est nécessaire pour rassembler et diffuser l'information. S'il y a pénurie de données essentielles en hygiène et en sécurité au travail, c'est que l'on se refuse à reconnaître leur intérêt capital et à y consacrer suffisamment d'efforts. Si nous nous sommes heurtés à un manque de renseignements, il va sans dire que des organismes comme les gouvernements, les employeurs, les syndicats et autres ont aussi à faire face aux mêmes problèmes sans, en plus, être en mesure d'identifier la documentation disponible car ils ne disposent pas des mêmes ressources que le Centre.

Ce rapport aborde des aspects controversés de l'hygiène et de la sécurité au travail. Chaque version préliminaire a été soumise à l'examen critique de commentateurs du Centre et de l'extérieur. Leurs réponses, non seulement au rapport mais également aux critiques de leurs collègues, ont été des plus édifiantes. Pour cette raison, nous avons tenu à illustrer leur participation en incluant à la fin de ce document les articles et commentaires qu'ils ont soumis.

2. Problèmes d'hygiène et de sécurité au travail qui caractérisent le milieu des années 1980

Les problèmes[2] en hygiène et en sécurité au travail sont variés : maladies, blessures, décès associés au travail; leurs causes; les préoccupations, conflits et problèmes à résoudre. La gamme des préoccupations ne cesse de s'étendre, et l'on constate des variations marquées dans l'interprétation des causes, des tendances, des coûts, des solutions et des prises de décisions.

Dans son analyse sur les tendances des demandes d'indemnisation présentées par les travailleurs, Weiler suggère qu'à l'heure actuelle, les maladies professionnelles constituent une préoccupation encore assez limitée mais croissante : des 411 476 indemnités versées par la Commission des accidents du travail de l'Ontario en 1980, seulement 7 611 (moins de 2 pour cent) ont servi à dédommager des victimes de maladies professionnelles. Dans la plupart des cas, les maladies des travailleurs ne présentent pas de caractéristiques définies qui permettraient de les classer en toute certitude soit dans la catégorie des maladies professionnelles, soit dans la catégorie des affections générales. En fait, les maladies professionnelles semblent suivre, à la longue, les mêmes tendances que les affections qui touchent l'ensemble de la société avec, en tête des causes de décès, le cancer

[2] Ce chapitre est basé sur le document de Paul C. Weiler : Protecting the Worker from Disability : Challenges for the Eighties. Ontario : Government Bookstore, 1983, et sur celui de Terence G. Ison : Workers' Compensation in Canada. Toronto, Butterworths, 1983

2. Problèmes d'hygiène et de sécurité au travail qui caractérisent le milieu des années 1980 *suite*

et les maladies cardiaques. Cependant, on identifie sans cesse de nouveaux agents cancérigènes au travail et la relation entre le stress professionnel et les maladies cardiaques est de plus en plus reconnue.

Les données sur les accidents de travail (figures 1, 2 et 3) traduisent une légère tendance à la hausse; les lésions non mortelles entraînant une incapacité ainsi que les coûts de l'indemnisation *et* de la prévention augmentent, et les lésions mortelles et celles qui n'entraînent pas une incapacité sont à la baisse. Un rapport produit par le Metropolitan Toronto District Health Council[3] indique que les coûts directs des soins médicaux, de la réadaptation, des pensions et de l'indemnisation imputables aux accidents de travail et aux maladies professionnelles pour les 1,5 million de travailleurs du Grand Toronto atteignaient, en 1982, 205 millions de dollars. Toujours selon le même rapport, on évalue à 600 millions de dollars les dépenses indirectes, notamment la baisse de productivité imputable aux problèmes de travail. Des détails sur les coûts se trouvent aux tableaux 1(a) à 1(d).

Les accidents de travail semblent facilement faire échec aux mesures préventives mises en oeuvre mais ces stratégies sont appliquées de façon plutôt arbitraire; il faudrait davantage d'études comparatives pour en arriver à comprendre ce qui se passerait s'il n'en était pas ainsi. Nous ne possédons pas les connaissances nécessaires pour renverser les tendances (annexes 1 et 2).

Les coûts associés aux accidents de travail et aux maladies professionnelles englobent autant le manque à gagner dû à une baisse de productivité que les dépenses d'indemnisation et de prévention. Ce sont les travailleurs, les employeurs et l'ensemble de la société qui en font les frais. Il s'agit d'un fardeau autant économique qu'individuel et social et même si ces dépenses sont compensées par certains avantages, lorsque la santé des personnes est en jeu, les coûts ne devraient pas être considérés comme plus importants que les bénéfices.

Pour les travailleurs dont les principales préoccupations sont la sécurité et la protection individuelle, les échecs stratégiques en hygiène et en sécurité au travail (HST) se traduisent par des décès, des maladies, des amputations et des pertes de salaires. Lorsque les stratégies sont adéquates, les travailleurs y gagnent directement en restant en vie, en préservant leur santé et l'intégrité de leur corps; indirectement, ils s'évitent des dépenses et des inquiétudes.

Pour les employeurs, les échecs stratégiques en HST occasionnent des frais d'indemnisation et autres dépenses, comme par exemple une partie des impôts. Ce sont les divers éléments de l'industrie de l'hygiène et de la sécurité au travail, soit les ministères, les associations de prévention, les universités et les collèges, les firmes d'experts-

[3] Workplace Health and Safety in Metropolitan Toronto. (Publication du Metropolitan Toronto District Health Council.) Toronto, MTDHC, 1984

2.
Problèmes d'hygiène et de sécurité au travail qui caractérisent le milieu des années 1980
suite

conseils, les avocats, les médecins et autres professionnels, les chercheurs et un certain secteur de l'industrie des communications, ainsi que le Centre lui-même qui récupèrent la plus grande partie de ces sommes. Certaines personnes remettent en question l'efficacité de l'industrie de l'HST en tant que stratégie de prévention.

Les employeurs ont également à subir les contrecoups des conflits de travail et des baisses de production liées aux accidents et aux maladies professionnelles : il s'agit là de pertes qui ne profitent à personne. Les employeurs peuvent toutefois tirer profit de la prévention : en effet, comme le montre l'histoire, l'application de lois et de règlements sévères s'est souvent traduite par la mise en oeuvre de mesures innovatrices qui n'ont pas nécessairement entraîné une baisse de production ou de profit. Or les changements ne sont vus d'un bon oeil que si les employeurs les considèrent comme des façons d'améliorer les procédés de travail. Sinon, les employeurs continueront de considérer les coûts de l'indemnisation comme le prix à payer pour faire des affaires. Pour eux, la montée en flèche des coûts, notamment ceux de l'indemnisation, et la surréglementation imposée par les gouvernements constitue une source majeure de souci. Ils semblent donc favoriser de plus en plus le contrôle des dépenses en HST, une stratégie dont les objectifs ne coïncident pas nécessairement avec l'élimination de conditions de travail dangereuses ou malsaines.

Les lourds impôts qui taxent l'ensemble de la société peuvent parfois être avantageux pour les compétiteurs de la nation; différents secteurs profitent, chacun à leur façon, des prix élevés. Les avantages immédiats à acheter des services de l'extérieur (par exemple, les banques de données des Etats-Unis) peuvent être annulés à long terme par l'inconvénient de devenir dépendant d'autres pays. L'attitude de la société traduit l'inquiétude devant le fait que le gouvernement et les industries ne semblent pas protéger assez efficacement les travailleurs et le grand public.

Suite à ce survol de la situation, on peut se poser un certain nombre de questions auxquelles il est difficile de répondre. Dans quelle mesure pouvons-nous être influencés par des questions de prix lorsque la vie, la santé et l'intégrité corporelle sont en jeu? Qu'est-ce qui peut constituer un avantage monnayable? D'où proviennent les pressions budgétaires? Quelles sont les autres solutions aux problèmes d'augmentation des coûts? Quelle est la probabilité que l'augmentation des coûts de prévention parvienne à renverser cette tendance? Quelles seraient les conséquences réelles à court et à long terme d'une victoire de la prévention? Est-il possible de mesurer avec précision les conséquences économiques de la réglementation?[4]

[4] A ce sujet, consulter le rapport de Manga, P., Broyles, R. et Reschenthaler, G.B. Occupational Health and Safety : Issues and Alternatives (série de rapports technique n° 6). Ottawa, Ontario, Conseil de recherches économiques, 1981

3. Raisons qui motivent le gouvernement à jouer un rôle en hygiène et sécurité au travail

Pour répondre à toutes ces questions, il semble indiqué de revenir en arrière pour examiner les raisons qui motivent la participation des organismes gouvernementaux en HST. Un économiste réputé aborde la question de la façon suivante :

"Les opérations des entreprises privées--c'est-à-dire les actions et les interactions des parties en cause sur le marché--produiront-elles des résultats optimaux pour la société? Par état optimal, on entend ici une situation où des ressources qui ont été affectées à une activité particulière ont atteint un seuil où les coûts de cette activité équivalent aux bénéfices qui en découlent. Aussi longtemps que la société tire plus de bénéfices d'une activité que ce qui lui en coûte en investissements pour faire progresser cette activité, il faut continuer à injecter des fonds. Dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité au travail, une situation optimale est celle où les bénéfices que tire une société des activités d'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité au travail équivalent aux ressources versées pour mener à bien cette activité. Tant que les avantages de la réduction des risques au travail l'emportent sur les coûts, il faudrait continuer à verser des fonds à ces activités.

"Pour atteindre un état optimal pour la société, les entreprises privées sont soumises à des conditions très rigoureuses. Par exemple, il faut que les parties agissent de façon tout à fait rationnelle et que leurs décisions soient fondées sur des renseignements complets et exacts. De cette exigence découle une autre condition: il faut que les renseignements soient disponibles gratuitement, c'est-à-dire qu'il n'en coûte rien pour les obtenir.

"Si ces circonstances prévalaient, les travailleurs, rendus pleinement conscients des risques auxquels ils sont exposés dans différentes conditions de travail, agiraient de façon plus rationnelle en réclamant des salaires proportionnels aux risques courus[5]. De plus, les employeurs accepteraient de subventionner les mesures de réduction des risques jusqu'au point où les avantages qui en découleraient seraient équivalents aux coûts de ces mesures; un état optimal étant alors atteint, le prix final des produits et des services sur le marché serait proportionnel aux coûts de la prévention.

"S'il s'agit de dangers de nature telle que les coûts des mesures de prévention sont supérieurs aux avantages, les employeurs pourraient se protéger en souscrivant à une police d'assurance tous risques; ainsi, les travailleurs qui subiraient des blessures à la suite d'une exposition à ces risques pourraient être dédommagés pour leur perte de salaire et de jouissance de la vie.

[5] Par contre, un autre commentateur se demande s'il ne s'agit pas là d'un argument en faveur de l'indemnisation plutôt que de la prévention.

3.
Raisons qui motivent le gouvernement à jouer un rôle en hygiène et sécurité au travail
suite

"Malheureusement, en pratique, les conditions qui donnent lieu à la conjoncture idéale, c'est-à-dire une situation dans laquelle les ressources consacrées aux mesures de réduction des risques atteignent un niveau où les avantages qu'elles procurent équivalent aux coûts, ne sont pas réunies dans le secteur privé. Les intervenants du secteur privé n'agissent pas toujours de façon tout à fait rationnelle, et ils prennent souvent leurs décisions sur la foi de renseignements incomplets et contestables.

"Mal renseignés, les travailleurs ou leurs représentants ne peuvent eux-mêmes évaluer l'étendue des risques associés à différents emplois et réclamer des primes en conséquence. Même pourvus de l'information la plus complète, les travailleurs sont susceptibles de sous-estimer les risques ou de décider de ne pas en tenir compte si l'alternative qui s'offre à eux est de travailler ou chômer. Les différences entre les salaires ne sont donc pas du tout le reflet d'une proportionnalité systématique des primes de risque en fonction des dangers que représentent différents emplois pour la santé et la sécurité des travailleurs.

"Les employeurs sont tout aussi peu renseignés sur les dangers présents dans leurs entreprises et des risques d'accident qui en découlent, sur les coûts de la prévention et sur les avantages monétaires que ces mesures procurent. Même s'ils étaient pleinement au fait de la situation, nombre d'entre eux seraient réticents à consacrer de l'argent pour éliminer des dangers jusqu'au point où les avantages qui découleraient des mesures de prévention seraient équivalents aux coûts. Ils décideront plutôt d'orienter l'essentiel de leurs efforts dans d'autres domaines, notamment les bénéfices à court terme ou l'accroissement de leur part de marché en baissant le prix de leurs produits; une telle décision suppose nécessairement que les sommes consacrées à la prévention devront également être réduites au minimum afin de garder les coûts de production à leur plus bas niveau possible.

"Dans la réalité, le système de la libre entreprise est entaché d'imperfections, ce qui nous amène à tirer deux conclusions :

1) on n'aura jamais une situation idéale où les bénéfices égaleraient les coûts et où le gouvernement favoriserait la société en intervenant auprès des entreprises pour les inciter à consacrer davantage d'argent à la réduction des risques au travail, car jamais on n'acceptera d'y consacrer suffisamment d'argent; et

2) les activités incontrôlées des entreprises privées engendreront un certain nombre d'injustices, c'est-à-dire des cas où des travailleurs blessés (ou leur famille) ne recevront pas les indemnités auxquelles ils ont droit; ceci signifie que les coûts de subsistance et de réadaptation de ces travailleurs blessés incomberont à d'autres membres de la société.

3. Raisons qui motivent le gouvernement à jouer un rôle en hygiène et sécurité au travail
suite

"Face à ces circonstances défavorables issues du jeu du marché, la société se voit placée devant cette alternative :

1) continuer à compter sur les entreprises privées et sur le recours supplémentaire que procure la justice pour obtenir dédommagement; ou

2) inciter les entreprises privées, par une intervention directe du gouvernement, à s'engager plus à fond dans des activités de réduction des risques et à proposer un système plus juste d'indemnisation et d'aide à la réadaptation des travailleurs blessés (et de leur famille) tout en favorisant une répartition plus équitable des coûts d'indemnisation et de réadaptation.

"Les divers paliers de gouvernement au Canada ont accordé la priorité à la première de ces deux options et, au fil des années, ils ont adopté de nouvelles lois et introduit les programmes suivants :

- systèmes d'indemnisation des travailleurs administrés par l'Etat et subventionnés par les prélèvements dans le livre de paye de l'employeur;
- normes légales minimales que l'employeur doit respecter;
- inspection des lieux de travail afin de vérifier que l'employeur respecte les normes légales minimales;
- contrôle de l'application des normes minimales par voie de décrets ou de poursuites judiciaires;
- établissement de comités conjoints employeurs-employés;
- mise sur pied de programmes d'éducation;
- diffusion de l'information; et
- recherche."

Après avoir pris connaissance de la perspective de l'économiste, un commentateur a demandé comment on pouvait s'y prendre pour mesurer les coûts et les bénéfices de l'hygiène et de la sécurité au travail. Pour les travailleurs, l'attitude la plus rationnelle (ou appropriée) est-elle d'exiger des primes qui compenseraient pour les risques courus? L'attitude des employeurs de consacrer des ressources à l'HST seulement si les coûts de la prévention n'excèdent pas les bénéfices est-elle rationnelle (ou appropriée)? Le cas échéant, qui en tire réellement les bénéfices? Quel est le rôle ou l'objectif véritable de l'assurance en HST ? Les mesures interventionnistes du gouvernement visent-elles réellement à atteindre un équilibre optimal, défini par les économistes, entre les coûts et les bénéfices ? Le Centre veut-il

3.
Raisons qui motivent le gouvernement à jouer un rôle en hygiène et sécurité au travail
suite

être perçu comme abondant dans le sens de la perspective de l'économiste ?

4.
L'hygiène et la sécurité au travail au Canada : les stratégies et la nature stratégique de l'information

Aux fins de cette étude, on qualifiera de stratégies les approches énumérées à la fin du commentaire de l'économiste.

4.1
La question du pouvoir décisionnel

(a) La division des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement est une des réalités de la vie politique au Canada. On s'aperçoit, en consultant le tableau 2 de *Mosaïque de mosaïques*, que dans le domaine de l'HST, il existe des divisions administratives au sein des paliers de gouvernement et que les responsabilités sont tout autant fragmentées.

(b) L'expérience du Centre reflète la tendance générale de la politique canadienne : il existe, parmi les régions administratives, des responsabilités et des activités qui se chevauchent et pourtant, les gouvernements résistent énergiquement à toute tentative d'intrusion dans leur propre sphère de compétences. Ceci pose un problème particulier pour des institutions d'envergure nationale comme le Centre, car à moins que les deux paliers de gouvernement en arrivent à un consensus sur leur orientation, les activités du Centre seront toujours perçues comme de l'ingérence.

Environ 10 pour cent des emplois en HST au Canada relèvent du gouvernement fédéral. Environ 55 pour cent des travailleurs qui seront concernés par la partie IV du Code canadien du travail lorsqu'elle entrera en vigueur sont employés directement ou indirectement par le gouvernement fédéral.

Le pouvoir décisionnel du gouvernement fédéral dans des domaines autres que financier est minuscule comparé à celui des grandes provinces. Toute tentative que ferait le gouvernement fédéral pour étendre son champ d'action à des domaines autres que ses responsabilités actuelles serait perçue par les provinces comme une atteinte à leur souveraineté.

Il est inévitable que, dans un domaine aussi complexe que l'HST, les responsabilités des différents paliers de gouvernement et des ministères se chevauchent. Un example récent de chevauchement, mis

4.1
La question du pouvoir décisionnel
suite

en évidence par la participation de plus en plus importante des établissements et des professionnels de la santé publique en hygiène professionnelle, est la nouvelle loi de l'Ontario sur la santé publique[6].

La Loi de l'Ontario sur la promotion et la protection de la santé (1983) introduit une obligation d'inspecter qui inclut, du moins selon la Loi, les lieux de travail. L'article clé de la Loi, l'article 11, stipule que lorsqu'un employé se plaint auprès d'un responsable de la santé de l'existence d'un danger au travail, cette personne doit avertir le ministère directement concerné par la question et, *après avoir consulté ce ministère, elle doit faire une enquête afin de déterminer si le danger pour la santé existe réellement*. Le responsable de la santé doit ensuite faire part au plaignant des résultats de l'enquête.

L'article 12 oblige les responsables de la santé à se tenir constamment au fait des questions relatives à l'hygiène au travail; les ministères de l'Environnement, de la Santé et du Travail et les conseils municipaux doivent fournir, à la demande des responsables de la santé, tous les renseignements s'ils les ont en leur possession. L'article 13 investit les responsables de la santé et les inspecteurs de la santé publique d'un pouvoir étendu qui leur permet d'ordonner que des mesures soient prises pour remédier aux conditions dangereuses.

La division des responsabilités ou des compétences administratives n'est pas le fait des gouvernements seuls. Les cadres d'entreprises, les syndicats, les comités conjoints d'hygiène et de sécurité, les professionnels et les disciplines universitaires se trouvent dans la même situation.

Atherley[7] a fait une étude sur la perception qu'avaient les employeurs et les syndicats de leurs responsabilités en hygiène et en sécurité au travail, et a conclu que toutes ces parties tenaient autant que les gouvernements à leur souveraineté. Les employeurs défendent leur droit à diriger; les syndicats se battent pour les conventions collectives. Le terme même de *responsabilité* renferme une ambiguïté fondamentale parce qu'il regroupe à la fois le concept de *blâme* et *d'autorité*. Par conséquent, des expressions comme "système de responsabilité interne" peuvent donner lieu à des interprétations variées et d'autres expressions comme 'responsabilité partagée entre la direction et les employés en matière d'hygiène et de sécurité au travail' peuvent se traduire par des mesures très différentes d'un organisme à un autre. Selon les cadres d'entreprises, ces expressions signifient que le pouvoir décisionnel de la direction reste inaliénable alors que pour les syndicats, elles signifient que les mouvements syndicaux ont le droit de participer aux prises de décision. Les deux parties ne manquent pas de se rejeter mutuellement le blâme en alléguant à tour de rôle "l'immobilisme de la direction' et la 'négligence des travailleurs".

[6] La loi sur le droit de savoir, dans la mesure où elle a trait aux produits chimiques au travail, constitue une autre exemple.

[7] Atherley, G.R.C. Strategies in Health and Safety at Work. Production Engineering. Vol. 54, 1975, p. 45-55

4.2 La nature des stratégies

On adopte des stratégies pour résoudre les problèmes. Quelle que soit leur nature, les problèmes sont découverts grâce à la vigilance et la surveillance; on les analyse pour comprendre leur cause et on les résoud en appliquant concrètement des connaissances issues de l'expérience et de l'information. La découverte et la compréhension des problèmes, deux facteurs essentiels pour le succès des stratégies en hygiène et en sécurité au travail, sont basées sur l'information.

En matière de politique générale, le problème est de décider dans quels domaines il faudrait imposer des lois ou des règlements, appliquer d'autres outils d'intervention ou s'abstenir d'intervenir. On s'entend de moins en moins sur la nature et la structure des règlements à élaborer. Bryce[8], pour sa part, favorise l'établissement des normes basées sur le rendement, c'est-à-dire des normes qui décrivent les objectifs globaux de l'hygiène et de la sécurité sans proposer de moyens pour les atteindre. Selon lui, les normes de rendement peuvent correspondre à des règlements généraux lorsque certains risques ne sont pas propres à un procédé industriel ou à un lieu de travail particuliers; de plus, ces règlements doivent servir à solutionner un problème plus vaste, sans proposer de solutions évidentes ou spécifiques, ni fournir une série d'exemples détaillés du problème général; enfin, les lois actuelles tendent à être trop spécifiques et complexes, elle font souvent double emploi et sont difficiles à comprendre pour le commun des mortels.

Au fil des années, un grand nombre de stratégies ont été mises à l'essai. Peu d'entre elles, s'il en est, ont fait l'objet d'évaluation de leurs effets directs ou indirects. Les lois des années 1970 ont mis l'accent sur le droit de savoir, de refuser d'effectuer un travail dangereux et de former des comités mixtes, sur de nouveaux domaines d'inspection, ainsi que sur les limites d'exposition légales. Des règlements élaborés dans les années 1980 et fondés sur les principales lois semblent favoriser de plus en plus le principe de la surveillance biomédicale et environnementale obligatoire. La politique générale semble s'orienter sur les programmes, l'information et l'éducation, le perfectionnement professionnel et la recherche (annexe 3 : exemple d'une politique gouvernementale). Certaines des stratégies et des politiques veulent prévoir les coups, d'autres, y pallier. Chacune comporte ses propres limites d'application et d'efficacité. La situation est maintenant si complexe qu'elle donne lieu à l'apparition de conflits entre les lois sur l'hygiène et la sécurité au travail et d'autres politiques sociales. Les droits de la personne recoupent ou contredisent les lois sur l'hygiène et la sécurité au travail et il reste à comprendre et à résoudre ces difficultés. Par exemple, depuis qu'existent la surveillance biomédicale au travail et des mécanismes complexes d'indemnisation en cas d'incapacité causée par un accident de travail, certains travailleurs sont classés au rang d'handicapés et font l'objet d'une discrimination croissante.[9]

[8] Bryce, George K. Rationalizing Regulation. Policy Options. Mai 1984, p. 41-44

[9] Pour de plus amples renseignements sur ce sujet, consulter (1) Atherley, G.R.C. Human Rights Versus Occupational Medicine. International Journal of Health Sciences. Vol. 13, No. 2, 1983; (2) Atherley, G.R.C. et Johnston, N. Audiometry—the Ultimate Test of Success? Annals of Occupational Hygiene. Vol. 27, No. 4, 1983; (3) Atherley, G.R.C., Johnston, N. et Tennassee, M. Biomedical Surveillance : Rights Conflict with Rights (procès-verbal encore inédit d'une conférence du NIOSH); (4) Atherley, G.R.C. Biomedical Surveillance : Editorial. American Journal of Industrial Medicine. Vol. 7, 1985, p. 269-271

4.2
La nature des stratégies
suite

Le succès de la plupart des stratégies, sinon toutes, dépend de l'effort qu'on veut consacrer à la diffusion d'information et de conseils utiles. D'autres activités sont également nécessaires à l'élaboration et à l'application des stratégies : (a) élaborer des lois et veiller à leur application par des mesures d'inspection, d'établissement de normes, d'avertissements et d'indemnisation; (b) identifier des problèmes et trouver des solutions par la recherche, la surveillance du milieu, la surveillance médicale, d'autres mesures de collectes de données et l'évaluation des risques; (c) créer l'encadrement approprié grâce à des programmes d'éducation et de perfectionnement professionnel; et d) favoriser la participation des travailleurs et du patronat et la mise sur pied d'activités professionnelles, scientifiques et médicales qui mèneront à des mesures concrètes.

4.2.1
Élaborer des lois et veiller à leur application.

Lorsqu'ils créent des lois, les gouvernements et leurs organismes doivent prendre en considération certains facteurs, notamment l'opinion publique face à l'intervention gouvernementale et aux dépenses qui sont en jeu; les exigences des employeurs et des syndicats; l'état des connaissances scientifiques; les coûts et les avantages, autant dans un sens large que dans une perspective plus étroite; la nécessité d'éviter les conflits d'intérêt entre les nouvelles lois et les autres lois ou tendances politiques; les mécanismes permettant de déléguer les responsabilités et le pouvoir discrétionnaire des instances administratives. La diffusion de l'information doit s'inscrire à chacune de ces étapes. En effet, comment les hommes politiques pourraient-ils légiférer et établir des règlements s'ils ne disposaient pas des renseignements fiables, complets et clairs dont ils ont besoin?

Pour ce qui est d'évaluer l'état des connaissances scientifiques, les instances investies d'un pouvoir de législation et de réglementation doivent tenir compte du fait que la nature des preuves légales diffère de celle des preuves scientifiques. Pour appliquer des mesures de prévention, il sera donc peut-être nécessaire de se baser sur d'autres critères. Ces différences entre les critères sont mises en lumière par la foule de besoins d'information et, à certains moments, par les conflits de priorité, comme l'illustre le cas du rayonnement non ionisant des TEV.

Pour être en mesure de prévoir et d'évaluer les effets des lois en hygiène et en sécurité au travail, les personnes investies d'un pouvoir de législation et de réglementation et les commentateurs auront sans doute à se poser les questions suivantes : les lois au Canada sont-elles trop ou trop peu progressistes? Sont-elles, par leur nature et leur contenu, préjudiciables à la science ou à l'application pratique de l'hygiène et de la sécurité au travail? Les inspections ont-elles atteint les objectifs fixés ou ont-elles donné lieu à des mesures trop strictes? Les amendes sont-elles trop élevées ou insuffisantes? Les règlements devraient-ils être de nature générale ou spécifique?

4.2.1
Élaborer des lois et veiller à leur application *suite*

Les lois englobent un ensemble de normes inscrites dans un contexte précis, et l'analyse de leur rentabilité ne peut que soulever des controverses. Il n'est pas dit, non plus, que des normes sévères sont nécessairement perçues comme étant utiles, applicables ou même rentables. Toute norme, cependant, n'est efficace que dans la mesure où elle est appliquée et respectée. Ceci dépend dans une large mesure du pouvoir discrétionnaire de l'administration laquelle, à son tour, est limitée par la réticence à engager trop de dépenses.

La crainte d'avoir à débourser trop d'argent conduit souvent à adopter une position en faveur du statu quo, position qui est la plupart du temps indéfendable. A cause des incertitudes qui prévalent en recherche scientifique, il est difficile de fournir des preuves irréfutables sur l'existence des dangers, ce qui incite d'autant plus à l'inaction et au maintien de l'ordre établi. La recherche scientifique permet certes d'acquérir des connaissances, mais elle fait également ressortir davantage les incertitudes scientifiques.

L'indemnisation des travailleurs représente essentiellement le recours ultime lorsque les mesures de prévention ont échoué. Au Canada, les mécanismes d'indemnisation des travailleurs sont strictement dépendants des mesures de prévention par l'intermédiaire des associations de prévention des accidents, la recherche, les enquêtes statistiques et la publicité. Ces programmes sont indirectement reliés à la prévention par des mécanismes de subvention, la nécessité pour les commissions d'accidents du travail d'équilibrer les comptes, l'évaluation de l'expérience, les sanctions (basées sur les demandes antérieures, les conditions constatées et les montants des amendes), les fonds particuliers (pour la silicose par exemple), et l'augmentation du nombre de maladies reconnues pour fins d'indemnisation. Les mesures d'indemnisation des accidents de travail sont efficaces, donc onéreuses. Par contre, l'indemnisation des maladies professionnelles atteint rarement ses buts et coûte peu, il va sans dire.

On attribue l'inefficacité des mesures d'indemnisation des maladies professionnelles aux causes suivantes : l'impossibilité de déterminer avec certitude la relation de cause à effet entre les maladies d'une part et les niveaux de contamination et les limites admissibles d'autre part; la possibilité que des maladies aient des causes multiples; et les différences apparentes entre la susceptibilité des personnes à ces maladies. Par conséquent, l'élaboration des mesures de prévention est limitée et les statistiques basées sur l'indemnisation que l'on utilise pour mesurer la santé des travailleurs ne sont pas fiables. En préparant ce rapport, nous avons pu constater que les données produites n'offrent pas grand intérêt pour les stratégies d'hygiène et de sécurité au travail. Pour élaborer des lois, il est essentiel de posséder les renseignements sûrs qui, malheureusement, font grandement défaut.

4.2.2
Identifier les problèmes et trouver des solutions.

Pour identifier les problèmes et trouver les solutions dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité au travail, la recherche scientifique est l'avenue essentielle. L'annexe 4 présente un résumé des recherches qui se font actuellement au Canada en hygiène et en sécurité au travail. Cependant, la recherche scientifique est aux prises avec un certain nombre de problèmes. En effet, on a tendance à baser les études scientifiques sur des orientations à long terme : par exemple, la détermination de limites admissibles d'exposition a été le principal cheval de bataille de l'hygiène industrielle en Amérique du Nord pendant environ un demi-siècle et durant cette période, des changements majeurs ont fait varier le courant des opinions au sujet des objectifs. Les plans ont été modifiés en conséquence. L'attention que l'on porte aux méthodes de recherche dissimule parfois les objectifs que l'on s'était fixés. Il peut même arriver que l'on remplace par la recherche les mesures de prévention, dont pourtant, l'application est pleinement justifiée par les renseignements qui existent sur des risques ou des dangers *potentiels*.

Les syndicats considèrent la recherche comme une activité qui incite les CAT à reconnaître de nouvelles maladies, qui justifie l'inclusion de nouvelles normes de protection dans les règlements, et qui encourage l'adoption d'une attitude progressiste dans les négociations collectives. Pour les syndicats, la recherche scientifique fournit les arguments nécessaires pour alimenter la critique des normes établies. Les gouvernements, pour leur part, s'appuient sur la recherche pour élaborer des politiques ou pour justifier des programmes; ils veulent que la recherche s'effectue dans un esprit de coopération de façon à ce que les résultats justifient les coûts. Quant aux employeurs, on ne sait pas au juste ce qu'ils veulent en tirer. Quant vient le moment d'administrer et de financer l'HST, on hésite toujours à décider s'il faut aller du côté de la recherche médicale ou de celui de la recherche scientifique, et s'il faut chercher l'appui des gouvernements ou celui des organismes.

La recherche en HST devrait servir à produire des renseignements ayant des applications concrètes. L'HST se doit d'être le champ d'application de mesures pratiques. Il ne s'agit pas d'une discipline scientifique et encore moins d'un sujet homogène. A la différence de disciplines comme la toxicologie et de la biotechnologie, qui auront probablement bientôt leurs propres instituts de recherche d'envergure presque nationale, l'HST ne peut se prévaloir de méthodes de recherche, de techniques our d'équipements spécifiques pouvant être rassemblés en un même complexe. La discipline qui se rapproche le plus de cette notion d'universalité, c'est la psychologie appliquée à la sécurité au travail qui permet de regrouper dans une certaine mesure les techniques et les méthodes, mais cette discipline a fait, avec raison, l'object de nombreuses critiques à cause de son intérêt trop marqué pour les actions

4.2.2.
Identifier les problèmes et trouver des solutions *suite*

dangereuses au détriment des conditions dangereuses[10]. En hygiène professionnelle, la discipline la plus efficace est l'épidémiologie, c'est-à-dire un ensemble de techniques de recherches statistiques appliquées aux enquêtes sur la morbidité et la mortalité. L'épidémiologie ne répond plus qu'à un nombre restreint de questions en HST[11], surtout parce que cette discipline se concentre davantage sur l'état de santé des travailleurs que sur les conditions de travail. On tend maintenant à s'intéresser plus particulièrement aux milieux de travail en général; cette tendance va dans la direction du mouvement amorcé par d'autres domaines de recherche biologique, notamment les pluies acides.

La recherche en HST produit une quantité énorme de données disparates qui ne sont organisées selon aucun plan précis. La distinction qui semble la plus évidente est celle que l'on fait entre sciences pures et sciences appliquées. Cependant, devant la multiplication des activités de recherche dans des domaines qui relèvent à la fois des sciences pures et des sciences appliquées, il semble approprié d'apporter un élément de distinction supplémentaire en opposant recherche élémentaire à recherche secondaire. En HST, la recherche secondaire regroupe les études visant à faire avancer les connaissances en ordonnant et en expliquant les résultats de la recherche pure[12]. La recherche secondaire n'est pas moins rigoureuse que la recherche primaire : les deux se caractérisent par l'accent mis sur les faits et leurs relations. La recherche secondaire, surtout dans le domaine de l'HST, est loin de passer au deuxième rang. L'éparpillement des efforts, les lacunes méthodologiques, l'ambiguïté de biais en recherche primaire, en plus de la nécessité d'apprendre par l'expérience, font de la recherche secondaire un outil essentiel pour répondre aux besoins des travailleurs et des gouvernements; même les employeurs peuvent y trouver leur compte.

Si la recherche primaire se trouve aux prises avec tant de problèmes, comment la recherche secondaire peut-elle être plus efficace? La recherche secondaire permet de séparer le bon grain de l'ivraie ; elle apporte de nouvelles connaissances ou suggère de nouvelles applications aux connaissance déjà acquises ; ses techniques sont nécessaires pour évaluer les domaines d'application des connaissances ; sa caractéristique essentielle est d'évaluer, explorer et identifier les lacunes et de proposer des façons sûres d'accroître les connaissances. A la différence de la physique théorique et d'autres disciplines des sciences

[10] Ryan, W. Blaming the Victim. New York, Vintage, 1972

[11] Un toxicologue du Centre, le docteur Robert Whiting, a fait remarquer que depuis l'identification du chlorure de vinyle il y a dix ans, l'épidémiologie professionnelle n'a permis d'identifier aucun autre agent cancérigène au travail. Il se demande si cela est dû au fait qu'il ne reste plus d'agents cancérigènes à découvrir ou que les techniques d'épidémiologie sont inadéquates.

[12] Pour obtenir de plus amples détails sur l'historique et l'importance de la recherche secondaire, consultez l'annexe 5

4.2.2
Identifier les problèmes et trouver des solutions *suite*

pures, la recherche en HST ne saurait se limiter aux explications; elle doit aussi proposer des solutions concrètes qui se basent sur des renseignements valables et pertinents.

Etant donné que la recherche en HST doit être appliquée (ou du moins orientée vers des moyens pratiques d'application), elle doit être planifiée en fonction des besoins. Par ailleurs, la recherche en HST évolue dans un contexte caractérisé par des pressions, des préoccupations, des prises de décisions, des fluctuations de l'économie, des besoins des groupes d'intérêts, ce qui la rend vulnérable à des facteurs qui n'influencent probablement pas la recherche fondamentale. Par exemple, la recherche destinée à trouver des moyens pour réduire les coûts exorbitants de l'indemnisation des travailleurs peut acquérir une réputation équivoque[13]. La recherche perdra rapidement (et avec raison) sa crédibilité si elle répond trop volontiers aux besoins des parties qui en ont l'initiative.

4.2.3
Créer l'encadrement approprié

On ne connaît pas les besoins quantitatifs en matière de stratégie, de chercheurs, d'éducateurs et de professionnels au Canada. Les gouvernements subventionnent la mise sur pied de programmes éducatifs, des associations de professionnels exercent des pressions afin que les gouvernements augmentent le nombre de programmes professionnels à l'université[14] et créent une demande de servies professionels par des mesures législatives. Selon l'expérience du Centre qui, il faut le reconnaître, peut ne pas être très généralisée, la principale priorité en HST à l'heure actuelle devrait être l'utilisation plus rationnelle des ressources humaines existantes. Par exemple, en mars 1984, le Centre a annoncé l'ouverture d'un poste de responsable de projets et d'un agent de projets ; les candidats devaient respectivement posséder un doctorat et plusieurs années d'expérience et un diplôme dans un domaine approprié et un peu d'expérience. Des 57 candidats qui ont fait parvenir une demande pour le poste de responsable de projets, 26 pour cent étaient sans emploi ; 138 personnes ont répondu à l'offre d'agent de projets et 46 pour cent d'entre elles étaient sans emploi.

---

[13] En référence à un commentaire que m'a fait au début de 1984 un gestionnaire ontarien au sujet des nouvelles méthodes scientifiques destinées à dépister les fraudes dans les demandes d'indemnisation pour mal de dos, et au sujet de la recherche sur les méthodes de surveillance visant à exclure les travailleurs qui présentent un risque pour l'indemnisation. Dans son article intitulé Early Warning for Industrial Deafness de son numéro du 8 mars 1984, la revue *New Scientist* fait état du rapport du docteur David Kemp de l'Université de London, qui présente une méthode brevetée destinée à vérifier l'ouïe des travailleurs avant qu'ils soient embauchés et au cours de leur emploi. Selon le *New Scientist*, le système se distingue car il permet de dépister la surdité et contrairement aux examens actuels d'audiométrie, il ne peut faire l'objet d'aucune fraude de la part de travailleurs qui prétendraient être sourds.

[14] Voir les recommandations 3, 4 et 7 du Metropolitan District Health Council Report : Workplace Health and Safety in Metropolitan Toronto. (Metropolitan Toronto District Health Council publication). Toronto, MTDHC, 1984

4.2.3
Créer l'encadrement approprié *suite*

Comme le suggère l'annexe 6, l'incertitude prévaut en ce qui concerne l'orientation future de l'hygiène professionnelle, un élément essentiel pour prévoir les besoins en matière de personnel. Il faudra donc que les besoins en matière de personnel cadre soient réévalués en toute objectivité par un groupe indépendant de professionnels de la santé.

La profession des inspecteurs du gouvernement (et du personnel connexe) n'est pas reconnue officiellement; ils n'ont pas reçu de formation universitaire spécifique et ne possèdent aucune compétence professionnelle distincte. Puisque l'application des lois dépend tellement de l'inspection, on peut se demander pourquoi on n'insiste pas davantage sur la reconnaissance officielle et la formation universitaire des inspecteurs du gouvernement, et s'il ne faudrait pas évaluer les bases universitaires et professionnelles de ce secteur au Canada. [15]

Les cadres d'entreprises, qui agissent au nom de l'employeur, ont la responsabilité ultime en matière d'hygiène et de sécurité au travail. La question qu'il faut donc poser est jusqu'à quel point la haute direction participe vraiment aux prises de décisions et à l'évaluation des options de rechange, et dans quelle mesure elle peut déléguer ses responsabilités aux professionnels de l'HST. Puisque les cadres doivent être experts dans le domaine, les professionnels de l'HST doivent être leur principale source d'information. Les doutes qui règnent au sujet des rôles, de la formation, de l'allégeance et des fonctions des professionnels portent atteinte à la crédibilité des renseignements qu'ils fournissent tant aux cadres qu'aux travailleurs.

4.2.4
Favoriser la participation

L'application de mesures concrètes en HST découle directement des expériences (c'est-à-dire des demandes d'indemnisation), de la conjoncture économique, de programmes de soutien, des règlement et de la participation ou responsabilité interne des parties en cause. Or, la participation (ou la responsabilité interne ou tout autre moyen) ne peut être efficace que dans une certaine mesure : le Centre suppose en général que les mesures concrètes de prévention sont appliquées à cause de la diffusion des renseignements fiables, complets, clairs et pertinents, mais il n'en a pas la preuve. D'autre part, les experts et le personnel scientifique et médical ne sont pas toujours les personnes les plus qualifiées pour régler certain problèmes.

[15] Voir Kagan, R.A. On Regulatory Inspectorates and Police. Dans Hawkins, K. et Thomas, J.M. Enforcing Regulation. Boston/the Hague, Kluwer Nijhoff, 1984. p. 37-63

4.3 La nature stratégique de l'information et de la consultation en HST

Dans les paragraphes suivants, nous présentons le texte complet de l'opinion d'un commentateur sur la position des représentants des travailleurs.

"Même si, à prime abord, chacun semble appuyer l'idée que le Centre doit continuer à fournir renseignements et conseils, aucun des membres du conseil tripartite n'a jamais défini clairement ce qu'il entendait par renseignements et conseils. Au cours de discussions sur diverses activités d'hygiène et de sécurité au travail dans les différentes régions administratives, on a nettement compris qu'il existait un désaccord profond entre les syndicats, les gouvernements et les industries sur la nature de l'information à diffuser et sur les bénéficiaires.

"Les industries s'opposent à la divulgation sans réserve de renseignements portant sur la teneur et le nom de produits chimiques. Elles se justifient en alléguant la nécessité de garder secrets les procédés de fabrication; en réalité, ces soi disant secrets de fabrication n'ont pas grande importance comparés à la nature stratégique de l'information qui constitue en fait leur vraie préoccupation. Les industries s'opposent à ce que les travailleurs aient accès aux évaluations toxicologiques, faites par des organismes indépendants, des substances présentes sur les lieux de travail. On peut citer comme exemple particulier le cas de cette entreprise qui a refusé d'accepter de dévoiler le contenu chimique d'un produit, même avec la promesse que le procédé de fabrication serait gardé secret. La vraie raison de la résistance des entreprises, c'est qu'il existe en général une relation directe entre le nom du produit chimique et les renseignements toxicologiques spécifiques.

"L'inquiétude des entreprises au sujet de la divulgation de l'information prend racine dans leur réticence idéologique à voir les gouvernements s'ingérer dans leurs affaires; facteur encore plus important, elles craignent d'effrayer les consommateurs (travailleurs, employeurs ou même le public), de les décourager d'acheter des produits qui sont réputés dangereux ou qui pourraient l'être ; elles craignent aussi, de plus en plus, d'être tenues responsables des conséquences de l'utilisation de leurs produits. L'information est d'une importance stratégique et la contrôler est le meilleur moyen de s'assurer de conserver le pouvoir, qui ce soit sur les lieux de travail ou dans la société en général.

"Cependant, le nom des composants des produits chimiques ne sont pas les seuls renseignements que l'on refuse de dévoiler aux travailleurs. En Ontario, au cours d'une étude sur le benzène, l'industrie a fourni au gouvernement des renseignements sur les coûts du produit, sur les limites d'exposition et sur les études de faisabilité, qu'il a fallu traiter de façon confidentielle. Le gouvernement n'a pu vérifiér les estimations de coûts qu'en les comparant grosso modo à celles des autres compagnies et aux données provenant des Etat-Unis. On a

4.3
La nature stratégique de l'information et de la consultation en HST
suite

refusé aux syndicats l'accès à des renseignements qui auraient pu leur permettre de mettre en doute ou de contester leur validité. Sur la foi de ces renseignements confidentiels, la limite d'exposition au benzène a été assouplie (elle est passée de 1 ppm à 5 ppm); le gouvernement a écarté l'évaluation de risques sur laquelle il s'était fondé pour établir sa propre norme initiale qu'il avait toujours vigoureusement défendue contre les critiques de l'industrie.

"La volonté des entreprises n'est pas tant de protéger le secret de procédés de fabrication, lesquels, après tout, sont relativement bien connus de nos membres, que de contrôler le processus d'établissement des normes.

"On a eu la confirmation que cette tentative de contrôle n'était pas un problème nouveau durant les audiences de la Commission royale d'enquête sur l'amiante. En effet, Bailus Walker Jr., ancien directeur des normes sur l'hygiène professionnelle de l'Occupational Health and Safety Administration (OSHA), a témoigné sous serment que :

> "la cour n'avait pas été informée que pendant l'élaboration de la norme du benzène, les propres chercheurs d'une grosse compagnie américaine de fabrication de produits chimiques ont découvert qu'il y avait eu une augmentation significative des dommages chromosomiques chez des travailleurs de la compagnie exposés à moins de 10 ppm de benzène. La compagnie a gardé ce renseignement secret jusqu'au moment où l'Occupational Health and Safety Administration a publié la norme officielle sur le benzène; il était alors trop tard pour inclure ce renseignement dans le rapport administratif destiné à la cour.
>
> "Etant donné que l'OSHA n'a pas été informée de ce fait d'une importance capitale, il est difficile de blâmer cet organisme de ne pas avoir fixé la limite d'exposition au benzène à moins de 10 parties par million.
>
> "M. Walker a ajouté que selon lui, l'exemple du benzène illustre bien le rôle antagoniste et souvent politique que les entreprises jouent dans l'établissement des règlements du travail. Certaines industries ne se sont pas donné la peine de rassembler des preuves concluantes ou ont caché, altéré ou manipulé des renseignements qui auraient permis d'appuyer l'argument en faveur de l'établissement des limites d'exposition plus strictes ; lorsque les normes sont publiées, ces mêmes entreprises cherchent à en limiter l'application en alléguant qu'elles sont fondées sur des données incomplètes."
>
> (Traduction libre d'un extrait de la transcription des audiences, volume 36, p. 4-5)

4.3
La nature stratégique de l'information et de la consultation en HST
suite

"En hygiène professionnelle et probablement plus que dans tout autre domaine, l'information est avant tout politique. Même son contenu traduit des notions de valeur. Quelles en sont les conséquences pour le Centre? Chacun convient que le Centre devrait fournir des renseignements et des conseils aussi longtemps que cette activité ne menace pas les relations de pouvoir établies. Si le Centre fournissait aux syndicats des analyses critiques des estimations de coûts ou des études de faisabilité faites par l'industrie, je crois qu'on pourrait s'attendre à ce que les entreprises réduisent leur appui au Centre, même si ces analyses étaient justes et honnêtes[16]. C'est pour cette raison que la nature tripartite du Centre, facteur essentiel si l'on veut obtenir des subventions et conserver une certaine crédibilité auprès de toutes les parties, peut cependant contribuer à limiter son rayon d'action et à lui imposer des contraintes en matière de prestation de renseignements et de conseils.

"La méfiance des travailleurs à l'égard du corps scientifique et professionnel est basée autant sur les relations de pouvoir traditionnelles que sur les méthodes scientifiques elles-mêmes.

"En fait les méthodes scientifiques sont très conservatrices. Puisque toute nouvelle découverte doit reposer sur des preuves irréfutables, il faut toujours faire d'autres recherches avant d'entreprendre quoi que ce soit. Dans les meilleures circonstances, les travailleurs considèrent donc que le corps scientifique mange à tous les râteliers ou pire, qu'il agit à l'encontre de leurs intérêts.

"Encore une fois, c'est au contrôle stratégique de l'information qu'il faut attribuer cette méfiance. Toutes les disciplines ont tendance à protéger leur exclusivité professionnelle en se dissimulant derrière un jargon de bon aloi et des modèles spécifiques d'analyse. L'auteur en sait quelque chose, ayant reçu une formation en sociologie. Ainsi font les spécialistes de l'hygiène et la sécurité, qui évoquent la nécessité de recourir à leur jugement professionnel pour justifier leur évaluation des risques et les solutions qu'ils préconisent. Toute tentative pour participer aux évaluations ou à la prise de décision est perçue par eux comme une mise en doute de leur jugement professionnel et comme une atteinte à leur sécurité d'emploi. Les travailleurs se heurtent constamment à l'arrogance de spécialistes qui refusent de fournir des explications, prétendant que les renseignements sont hors de portée de leur entendement.

[16] L'expérience du Centre prouve que ce commentaire s'applique aussi aux autres parties. Un récent rapport du Centre sur les comités d'HST a suscité des réactions extrêmement négatives de la part des commentateurs des groupes syndicaux. Les publications du Centre sur les TEV ont provoqué les mêmes réactions négatives des hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux. L'attitude hautement réprobatrice des parties provenait autant d'un sentiment que le Centre s'ingérait dans leur sphère de compétence que d'un souci d'exactitude scientifique. Les attaques à la souveraineté constituent une menace pour les relations de pouvoir.

4.3
La nature stratégique de l'information et de la consultation en HST
suite

"La situation est encore plus alarmante lorsque le conservatisme fondamental et l'élitisme professionnel se liguent à l'industrie. De plus en plus de spécialistes se rangent du côté de l'industrie, et toute cette mise en scène a pour principal objectif de contrôler la circulation de l'information afin de protéger l'actuelle structure de pouvoir des professionnels.

"Selon les syndicats, les professionnels sont en train d'orienter les débats sur la santé et la sécurité sur la preuve scientifique, l'évaluation quantitative des risques et les analyses de rendement, ce qui intéresse certes le corps scientifique, les universitaires et les industries, mais qui exclue totalement la participation des travailleurs. Les chercheurs et les industriels retardent l'adoption de mesures concrètes en évoquant la nécessité d'obtenir des preuves scientifiques irréfutables[17]. Il est intéressant de constater que dans d'autres domaines de la politique, on n'exige que très rarement des preuves scientifiques, voire des justifications moins absolues, même dans le cas des décisions gouvernementales les plus graves; ainsi, on ne peut pas dire que la planification de l'économie repose sur des assises scientifiques solides. On constate que trop souvent dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité au travail, les spécialistes parviennent à persuader de nombreux gouvernements de reporter l'adoption de mesures concrètes ou d'entreprendre de nouvelles recherches toujours dans le but d'obtenir des preuves scientifiques irréfutables.

"L'autre problème, pour certains d'entre nous, c'est qu'on semble supposer que la recherche sur les maladies professionnelles n'est absolument pas entachée de l'influence de certaines valeurs politiques ou sociales. Certains avanceront même que peu de disciplines scientifiques, s'il en est, en sont totalement exemptes; que l'épidémiologie professionnelle, l'évaluation des risques et les analyses de rendement sont aux prises avec des problèmes de fiabilité des données, de manipulation de cohortes visant à minimiser les conséquences, et de modèles mathématiques trahissant des valeurs antagonistes de notre société. Les syndicats ne nient pas que la recherche est nécessaire, mais ils insistent sur l'importance de renseigner les gens sur l'incertitude qui prévaut dans l'interprétation des résultats. Par exemple, il est étonnant de constater que la Commission royale d'enquête sur l'amiante ne s'est fiée qu'à une seule étude d'une seule usine de produits pour réduire le frottement, où, de l'aveu des dirigeants, il n'existait aucune limite d'exposition avant 1967 (une période cruciale) ; la période de suivi minimale de l'étude n'a été que de 10 ans et la cohorte examinée était composée en grande partie d'employés temporaires. En dépit de toutes ces lacunes, la Commission a basé son évaliation de risques sur cette étude (c'est-à-dire

[17] Un autre commentateur a mis en doute le fondement de cette déclaration en faisant remarquer que les industries cherchent à retarder l'adoption de mesures concrètes afin d'utiliser leurs ressources de façon plus efficace; que les industries cherchent à éviter les coûts imprévus et excessifs; que les gens d'affaires temporisent lorsque les résultats de mesures sont incertains ou les bénéfices douteux; et que dans le cas du chlorure de vinyle, le secteur industriel avait une longueur d'avance sur les gouvernements et les syndicats.

4.3
La nature stratégique de l'information et de la consultation en HST
suite

10 années d'exposition à un niveau qui est la moitié de la limite, et dans les cas extrêmes, 25 années d'exposition à un niveau qui correspond à la limite) et a déclaré, avec, semble-t-il, la plus candide bonne foi, que puisque le taux de mortalité dans les deux cas était inférieur au taux de mortalité dû aux accidents dans l'industrie minière, de la construction, etc., on pouvait considérer ce niveau acceptable. Par ailleurs, et voilà qui est encore plus inquiétant, les dirigeants ont évalué ce qu'il en coûterait pour sauver la vie d'un travailleur de l'amiante (analyse basée sur les propres évaluations de l'industrie) et ont conclu que dans ce cas particulier, les coûts étaient tout simplement trop élevés.

"Ceci ne se se veut pas un plaidoyer contre le principe de fonder les règlements en hygiène professionnelle sur des résultats de recherche. Au contraire, ce qui importe, c'est de préciser ce qu'on entend par recherche utile, ce que l'on essaie d'accomplir en établissant des règlements (protéger les travailleurs, protéger l'industrie, promouvoir la science, procurer des emplois aux médecins ou simplement faire semblant d'agir alors qu'en fait, rien ne bouge), et ce que sont les intentions du gouvernement en matière d'application des règlements. Prenons le cas d'une norme établie par le gouvernement de l'Ontario qui est censée être appliquée uniformément partout dans la province. Un mécanisme dans le système de responsabilité interne mis au point par le gouvernement permet toutefois à l'employeur de contourner le principe d'application de la norme et si les travailleurs (souvent soumis à un chantage économique) sont d'accord, le Ministère n'intervient pas.

"La réglementation du domaine de l'hygiène et la sécurité au travail peut très bien avoir un fondement scientifique, mais on ne doit pas perdre de vue que ce processus s'appuie également sur le résultat des relations patronales syndicales et que les règlements ont des effets sur la société en général. La réglementation de l'hygiène professionnelle ne doit pas être considérée comme une panacée universelle; les normes pourraient prendre la forme d'un mécanisme solide qui permettrait de modifier toutes les relations de pouvoir traditionnelles dans notre société. On a l'impression que certains spécialistes ne comprennent pas cela, mais l'auteur est d'avis que les industries, les gouvernements et les syndicats savent très bien de quoi il s'agit."

5. Le rôle du Centre

5.1
Objectifs pour le Centre en 1978

En octobre 1978, le Secrétariat à la planifaction du Centre a parrainé un colloque d'une journée dont le thème était : *L'hygiène et la sécurité au travail au Canada : problèmes et solutions*. Les orateurs étaient versés en la matière et les participants représentaient bien leurs groupes respectifs. Le résumé qui suit a été tiré d'une analyse du procès verbal. On pourrait ajouter certains commentaires plus récents pour élargir la portée de l'analyse mais cela ne modifirait pas outre mesure la vue d'ensemble.

5.1
Objectifs pour le Centre en 1978
suite

Au cours du colloque, les membres ont convenu que le Centre devait être une institution à caractère national dont la principale fonction devait être d'organiser et de distribuer des renseignements et des conseils pratiques provenant d'échanges avec des organismes du monde entier et qui iraient au delà de ce qu'une bibliothèque peut offrir. On ne s'est cependant pas entendu sur la nature de l'information et sur les autres missions du Centre.

Diverses opinions ont été exprimées quant aux objectifs du Centre :

- se constituer en organisme tripartite, servir les gouvernements, les employeurs, les travailleurs, et leurs associations respectives ;
- se constituer en organisme multipartite et servir les gouvernements, les employeurs, les travailleurs, les professionnels et leurs associations respectives ;
- servir de mécanisme à la coopération ou promouvoir cette collaboration ;
- servir de centre de regroupement de spécialistes, d'experts-conseils, de services techniques, et prêter du personnel aux petites provinces ;
- servir de médiateur entre les parties; uniformiser et établir les normes ;
- comparer les opinions des gouvernements et des experts ;
- faire des recherches sur des problèmes spécifiques; aller au-delà de la simple collecte de données ;
- s'abstenir de faire de la recherche ;
- subventionner la recherche, le perfectionnement universitaire et professionel ;
- produire du matériel de formation ;
- promouvoir la santé ;
- appuyer le droit d'accès des syndicats aux renseignements et leur permettre d'acquérir des connaissances ;
- uniformiser les professions en HST ; et
- absorber les fonctions en HST de l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière.

5.2 Préoccupations

Durant le colloque, les participants se sont également déclarés préoccupés par le fait que le Centre pourrait empiéter sur les prérogatives des régions administratives ou qu'il pourrait être investi d'un pouvoir d'exécution des lois. Certains craignaient que le Conseil ne devienne trop puissant, qu'il soit dominé par des universitaires ou que le Centre absorbe une trop grande partie des ressources canadiennes en spécialistes. Selon d'autres membres, la subvention accordée au Centre n'était peut être pas assez élevée et pour d'autres, les conséquences d'un financement excessif pouvaient être inquiétantes. Enfin, certains étaient d'avis que le Centre était peut-être voué à l'échec dès le départ à cause d'idées préconçues. Il allait peut-être servir d'écran derrière lequel se dissimulerait l'inertie du gouvernement fédéral; il pourrait susciter des dissensions et traduire un parti pris politique, ne pas desservir adéquatement les travailleurs, accorder trop d'importance aux travailleurs, ne pas rallier toute la collaboration voulue de la part des universités et des collèges ou continuer à manquer d'orientation concrète.

5.3 Le contexte d'hygiène et de sécurité au travail dans lequel devait s'inscrire le Centre

Aucun accord précis n'a été atteint au cours du colloque, sauf peut-être sur le fait que l'HST était un problème non résolu dont il fallait continuer à s'occuper. Voici d'autres extraits du procès-verbal de la réunion :

- les syndicats ont une conception plus précise de l'HST et de leurs attentes face au Centre que les employeurs;
- les employeurs et les cadres n'expriment pas clairement leurs opinions et leur représentation est faible; pourtant, ils s'interrogent sur ce qu'ils devraient faire, car une prise de position tardive représente une menace pour la survie de l'entreprise;
- les employeurs acceptent le principe du droit des travailleurs à refuser d'effectuer un travail dangereux, mais désirent que ce principe s'appuie sur l'éducation et la formation;
- les employeurs acceptent le principe du droit des travailleurs à refuser d'effectuer un travail dangereux, mais désirent que ce principe s'appuie sur l'éducation et la formation ;
- les employeurs et les syndicats favorisent la mise sur pied de comités con conjoints d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail ;
- une approche inadéquate de l'HST peut nuire aux relations patronales-syndicales ;
- il semble y avoir trop d'instances dirigeantes au Canada et il y a des limites au pouvoir des lois ;
- l'adoption de lois strictes est nécessaire et pas seulement pour apaiser les syndicats ;

Le contexte
suite

- on est préoccupé par les coûts non seulement de l'indemnisation mais aussi de l'HST ;
- à l'échelle internationale, le Canada est à la traîne en matière d'hygiène et de sécurité au travail et dépend des connaissances scientifiques des Etats-Unis ;
- l'HST est un sujet qui se prête mal à des cours universitaires, car il est imprécis et mal coordonné; de plus, on ne fait pas toujours confiance aux résultats scientifiques qui sont produits dans le domaine ;
- la portée de l'HST est sans limite et doit s'étendre pour inclure l'hygiène publique; on ne connaît pas le nombre actuel de spécialistes et de chercheurs au Canada et on ne sait pas non plus quels sont les besoins en cette matière ;
- il semble y avoir pénurie de spécialistes et de personnel scientifique ;
- on n'accorde pas suffisamment d'attention aux actions dangereuses ;
- les renseignements prioritaires, notamment les secrets de fabrication, doivent être protégés ; et
- l'industrie possède de vastes connaissances et le gouvernement devrait davantage en tenir compte.

5.4 Les tâches envisagées pour le Centre en 1978

Il est clairement ressorti du colloque que la principale fonction du Centre devait être de fournir renseignements et conseils, mais aucun accord n'a été atteint en ce qui concerne les autres missions que le Centre devait entreprendre. Certaines personnes se sont déclarées très favorables à l'idée que le Centre puisse subventionner la recherche, sans mentionner toutefois l'absence d'un mandat semblable dans les statuts du Centre. On a dépeint un tableau très optimiste des possibilités de subventions pour le Centre, en dépit du fait qu'au moment du colloque, le gouvernement n'avait pas encore pris d'engagement ferme au sujet du financement qu'il entendait accorder.

Il était clair que les opinions étaient très partagées entre le principe du multipartisme et celui du tripartisme, mais la question n'a pas été abordée directement. L'absence de consensus à ce stade était remarquable, car le colloque a eu lieu six mois après l'adoption des statuts du Centre, dans lesquels était stipulé que le Conseil aurait une structure tripartite plutôt que multipartite (il s'agissait d'un changement apporté au cours des débats sur le projet de loi et critiqué par certains regroupements de professionnels). En fait, même le Centre lui-même n'était pas toujours constant lorsqu'il aborde la question[18].

[18] Par exemple, on trouve dans le bulletin du Secrétariat à la planification *Au Centre* (bulletin qui est plus tard devenu la publication officielle du Centre), un éditorial de J.H. Currie (Vol. I, n° 5, 1979), publié à l'occasion de l'inauguration du Centre et décrivant le CCHST comme un organisme *multipartite* de portée nationale et de nature coopérative. Dans le même numéro, on fait référence à la nature *tripartite* du Conseil et du Bureau exécutif.

5.4
Les tâches
suite

Le Centre a nié toute intention d'empiéter sur le terrain des régions administratives. Il a été plus difficile de démentir l'opinion insidieuse selon laquelle le Centre ne serait qu'un organisme administratif et technique de plus, isolé des lieux de travail, qui coûterait cher aux contribuables sans pour autant produire quelque chose de tangible. D'un point de vue juridique, le devoir du Centre est de recevoir des instructions; cependant, la nature de ces instructions et la façon de les traiter n'a pas encore été précisée. En avril 1984, le Centre n'avait toujours pas reçu ce qui, selon sa définition, pourrait constituer une instruction claire.

Durant tout le colloque les employeurs et les cadres sont restés à l'arrière plan, faisant l'objet de nombreuses discussions, mais prenant peu la parole. L'optique des cadres semblait ne pas différer autant de celle des syndicats qu'on aurait pu le croire; les possibilités de divergence entre syndicats et groupes de professionnels étaient beaucoup plus sérieuses. Les syndicats désirent obtenir des connaissances afin d'être en mesure d'exercer leur droit à résoudre leurs problèmes; les spécialistes veulent que l'on ne se fie qu'à l'opinion des professionnels.

5.5
Le Centre
en 1984

En avril 1984, le Centre employait environ 90 personnes, réparties en trois groupes plus ou moins égaux. Leurs tâches consistaient à fournir les services scientifiques et professionnels et le soutien nécessaire à la diffusion des renseignements et des conseils; à mettre à jour le système informatique et à créer les bases de données; et à administrer tous les travaux faits au Centre. Le bâtiment de 44 000 pieds carrés abritait les services suivants : un ordinateur, principale composante d'un système en direct de renseignements sur l'hygiène et la sécurité au travail en pleine croissance; un service d'information scientifique et technique; quatre bases de données conçues par le Centre; deux bases de données de grande envergure, une provenant de l'Europe et l'autre des Etats-Unis ; un service d'accès à des centaines d'autres bases de données aux Etats-Unis et à l'étranger ; un centre international d'échanges de renseignements en HST ; et un petit service de publication. Selon le plan de croissance du Centre, on prévoyait que le nombre d'employés passerait à environ 140 et que l'on perfectionnerait et fusionnerait les services d'information et de consultation grâce à l'ordinateur et à d'autres systèmes de communication électronique.

La spécialité du Centre est la recherche secondaire, base des services d'information et de consultation et qui, en soi, revêt une importance stratégique pour l'HST.

Le Centre fournit des renseignements et conseils fiables, exhaustifs et clairs qui répondent à des normes élevées de certitude, de validité, de probabilité. Il distribue cette information par lettre, en publiant diverses brochures, en fournissant des documents, en participant à des comités, en rédigeant des rapports scientifiques, en donnant de la

5.5
Le Centre en 1984
suite

formation et en éduquant, et en fournissant un service de références scientifiques. Le Centre n'est pas chargé de l'application des lois, il n'effectue aucune recherche primaire ni n'inspecte aucun lieu de travail, à la différence des autres organismes d'hygiène et de sécurité au travail au Canada et à l'étranger.

Le Centre aide les gens à résoudre leurs problèmes, mais il ne s'en charge pas directement. Il s'agit d'un organisme national et sans pouvoir décisionnel, doté d'un mandat limité, dont le développement n'est pas encore terminé. Par sa nature, le Centre ne dépend pas des gouvernements même s'il reçoit des subventions du gouvernement fédéral. Son organe de direction est un conseil tripartite qui comprend surtout des spécialistes et des chercheurs. Le fonctionnement du Centre est basé sur le consensus, qu'il cherche en toutes circonstances à promouvoir et à atteindre. Or, comme nous l'avons déjà suggéré, ce mode d'opération comporte des limites.

Les compétences du Centre sont basées sur des données certes, mais aussi les opinions et les connaissances des experts. Les services que procure le Centre ont un caractère scientifique, érudit et pratique. Le Centre s'efforce de laisser de côté les renseignements obscurs, incompréhensibles ou inutiles. Le Centre se tient au fait des problèmes en HST au jour le jour en répondant aux demandes de renseignements. Ses compétences puisent leurs assises sur la recherche des renseignements, l'étude, la participation à des travaux scientifiques, la rigueur, la compréhension, les discussions, les conférences et l'évolution des disciplines; dans une moindre mesure, le Centre se perfectionne en organisant des conférences importantes, en engageant des experts conseils, en commandant des rapports, en procédant à la dotation d'après une approche matricielle qui est fonction des spécialités, en siégeant à des comités et en rencontrant d'autres spécialistes. Le Centre ne devrait pas se disperser dans plusieurs directions, mais plutôt rendre ses services disponibles aux autres; il devrait traiter de problèmes qui préoccupent ses clients et créer son propre réseau d'experts. En s'appuyant sur la recherche secondaire, le Centre peut orienter la recherche primaire dans des directions plus problématiques, notamment l'établissement des normes.

5.6
L'avenir du Centre

A partir de juin 1984, le Conseil des gouverneurs du Centre a amorcé la discussion sur ses orientations futures. Au cours de la première de deux réunions sur le sujet, les membres du Conseil ont identifié les activités futures que pourrait entreprendre le Centre. Ces suggestions ont ensuite été présentées au personnel du Centre et aux membres du Bureau exécutif afin qu'ils préparent des propositions et discutent de possibilités de réalisation. Selon le Bureau exécutif, les hautes priorités sont les suivantes :

- améliorer l'accès à l'information ;

5.6
L'avenir
suite

- accroître le rôle du Centre en recherche : faire des inventaires des travaux de recherche, identifier les lacunes, favoriser la recherche

  dans des domaines qui présentent des problèmes, identifier et évaluer les risques.

Les domaines qu'il faudrait songer à aborder sont les suivants :

- le rôle que le CCHST pourrait jouer dans l'élaboration de bases de données statistiques sur l'hygiène et la sécurité au travail;
- un rôle plus grand dans la prestation de services techniques.

Les domaines que l'on peut laisser de côté pour le moment sont les suivants :

- l'accréditation des spécialistes;
- le financement de la recherche.

En octobre 1984, lors de la deuxième réunion, le Conseil a étudié les recommandations que le Bureau exécutif avait préparées à la suite de sa première réunion. Les gouverneurs ont conclu que la principale priorité pour le CCHST était d'accroître l'accès aux services de renseignements et de consultation. Selon eux, les comités conjoints d'hygiène et de sécurité devraient représenter une source majeure de distribution de l'information. Ils se sont déclarés fermement en faveur d'une amélioration des capacités du CCHST dans les domaines de l'acquisition, de la répartition, de la concentration et de l'analyse des renseignements, et d'une meilleure utilisation des services d'information. Ils étaient également d'avis que le CCHST devait davantage s'efforcer de mettre l'information à la disposition des petites entreprises, des industries, des agriculteurs et des travailleurs non syndiqués.

Selon certains gouverneurs :

- le CCHST pourrait jouer un rôle prépondérant en statistiques et en formation, en éducation, en présentation de conférences, mais des questions se posent quant aux priorités et à l'étendue de sa participation;
- le CCHST pourrait prendre part à l'établissement des normes, agir comme bureau d'étude des projets de loi et valider les normes proposées;
- le CCHST pourrait coordonner la préparation de documents de référence pour l'identification des dangers et l'évaluation des risques, sans toutefois présenter des recommandations en matière de normes;

5.6
L'avenir
suite

- le CCHST pourrait aider à établir des comités de chercheurs, de travailleurs et de représentants des gouvernements qui se réuniraient pour étudier ensemble les données sur l'évaluation des risques et

  élaborer des normes qui répondraient aux attentes de toutes les parties;

- le CCHST pourrait agir comme organisme de coordination en évaluant le travail des organismes provinciaux en hygiène et en sécurité au travail et en retenant les meilleurs éléments des divers programmes;

- il n'y a aucune raison de revenir sur la décision prise au sujet du financement de la recherche;

- le CCHST pourrait jouer un rôle de plus en plus considérable en recherche en évaluant l'état actuel des connaissances, en préparant un inventaire des travaux de recherche qui existent, en favorisant la mise sur pied d'études et en y participant;

- le CCHST pourrait identifier les lacunes dans les connaissances et présenter ses conclusions aux organismes appropriés.

Voici d'autres commentaires :

- les fonctions du Conseil ne devraient pas se limiter à assurer la direction du Centre;

- les membres du Conseil, qui représentent toute les régions géographiques du Canada et diverses industries, pourraient identifier les problèmes d'importance nationale et user de leur influence pour que soient prises les mesures appropriées;

- le Conseil devrait se prononcer au sujet de questions d'hygiène et de sécurité au travail d'importance nationale;

- le Conseil ne devrait pas prendre position car cela pourrait entraîner un morcellement des ses tâches et nuire à son travail ;

- il existe des organismes dont les intérêts coïncident ou sont voisins ; il faudrait faire une analyse approfondie des travaux qui se font à l'heure actuelle ;

- afin d'éliminer les chevauchements, il est essentiel d'établir une coopération positive avec d'autres organismes ;

- il faudrait en premier lieu analyser le rôle de divers organismes ; et

- il faudrait établir un réseau officiel qui regrouperait le CCHST et les régions administratives.

6. Conclusion

Problèmes clés des années 1980 en hygiène et en sécurité au travail et pour le Centre

Les problèmes clés des années 1980 en hygiène et en sécurité au travail et pour le Centre, identifiés dans ce rapport, se traduisent par des lacunes profondes dans les connaissances qu'il faudrait voir à combler. Voici un résumé de ces lacunes :

- une enquête, une analyse et une identification complète de la nature et des tendances des problèmes en hygiène et sécurité au travail au Canada, et les coûts qui en découlent,

- une évaluation de l'efficacité des stratégies actuelles pour trouver des solutions aux problèmes d'hygiène et de sécurité au travail, et une étude sur les complémentarités et les conflits qui existent entre les différentes stratégies actuelles.

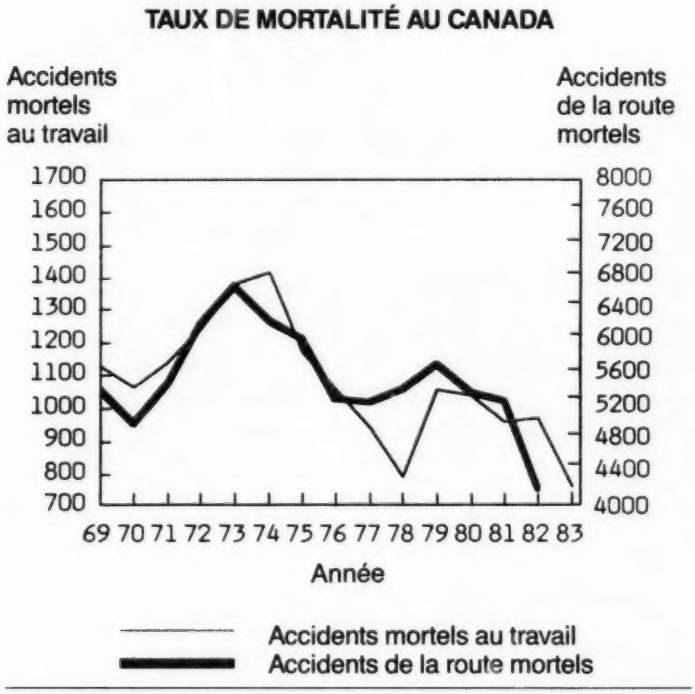
On ne fait pas l'unanimité sur ce que le Centre devrait être et devrait faire à l'avenir. On ne s'entend pas non plus sur la situation de l'HST au Canada, sur les problèmes, les coûts et les solutions, sur les stratégies; les régions administratives sont souvent en désaccord les unes avec les autres. On ne parviendra sans doute jamais à établir un consensus parfait sur la nature et le mandat du Centre.

Figure 1

Accidents mortels au Canada

Le trait gras et les données à l'ordonnée de gauche représentent le taux de mortalité au travail; le trait léger et les données à l'ordonnée de droite représentent les taux d'accidents mortels de la route. Le coefficient de corrélation de Spearman, rhô, est de 0,77 et p = 0,0026; ceci confirme l'impression visuelle qu'il y a corrélation entre les deux ensembles de données. Des corrélations de ce genre ont déjà été observées auparavant, ce qui suggère que la différence entre la mortalité au travail et la mortalité due aux accidents de la route est plus administrative que fondamentale. Certains décès au travail sont dus à des accidents de transport; certains accidents de la route mettent en cause des gens qui travaillent comme chauffeur professionnel à tout autre emploi du genre.

La tendance du taux de mortalité au travail est légèrement à la baisse (y = 1276 - 25x).



Les données des figures 1, 2 et 3 ont été tirées de la brochure : Les accidents du travail et les maladies professionnelles, 1972 à 1981. Ottawa, Travail Canada, 1982.

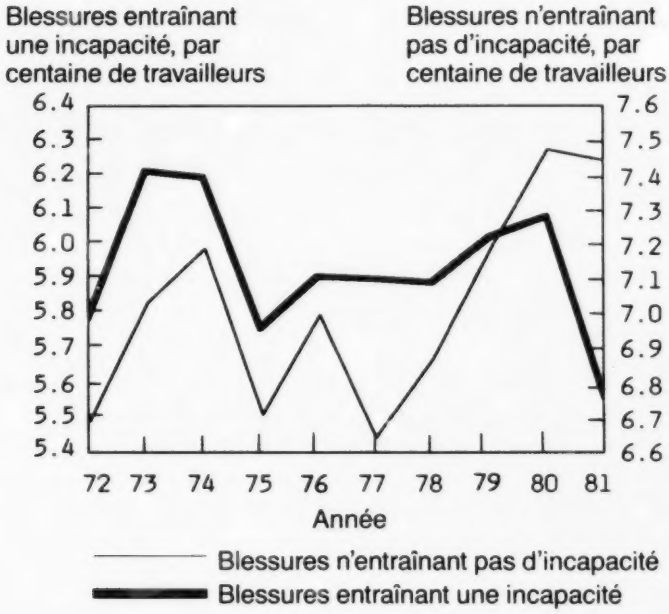
Figure 2

Fréquence des blessures au Canada, par centaine de travailleurs

Le trait gras et les données à l'ordonnée de gauche représentent les taux de blessures entraînant une incapacité, par centaine de travailleurs; le trait léger et les données à l'ordonnée de droite représentent les taux de blessures n'entraînant pas d'incapacité. La tendance des taux de blessures entraînant une incapacité est légèrement à la hausse ($y = 5{,}51 + 0{,}06x$); la tendance du des blessures n'entraînant pas d'incapacité est légèrement à la baisse ($y = 7{,}14 - 0{,}02x$).

On constate immédiatement en jetant un coup d'oeil sur les courbes qu'on ne peut se fier aux tendances.

FRÉQUENCE DES BLESSURES AU CANADA



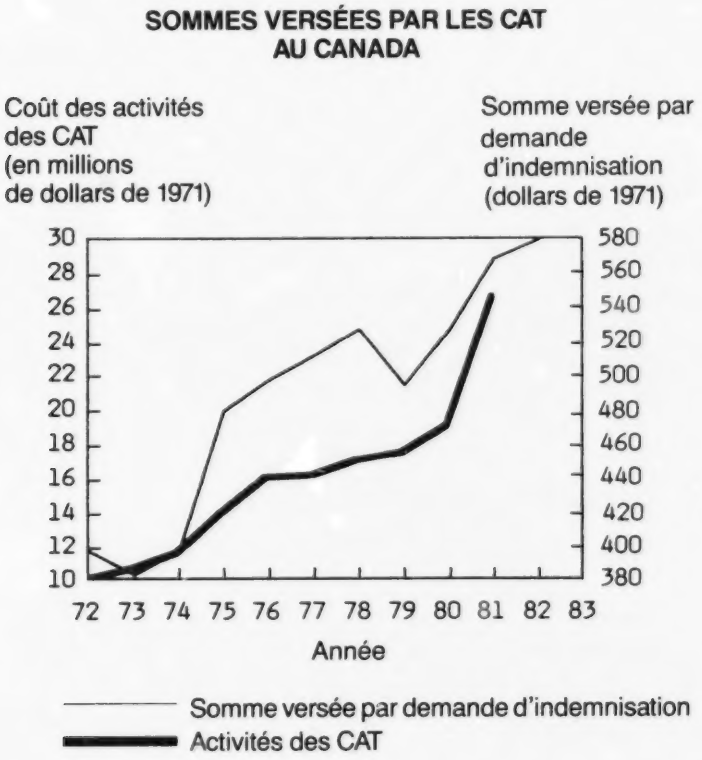
Source : Travail Canada, *Les accidents du travail et les maladies professionnelles*, mars 1984 - tableau 1.4

Figure 3

Sommes versées par les CAT au Canada

Le trait gras et les données à l'ordonnée de gauche représentent les coûts de la prévention en millions de dollars; le trait léger et les données à l'ordonnée de droite représentent la somme versée par demande d'indemnisation.

Les coûts de la prévention sont ceux que l'on peut attribuer aux activités entreprises par les commissions d'accidents du travail au Canada et excluent les activités de prévention et de recherche des ministères et des organismes gouvernementaux, et les autres coûts de prévention.



Annexe 1

L'état actuel des systèmes de collecte de statistiques en hygiène et en sécurité au travail au Canada et perspectives de création d'un système canadien[1]

Contexte

Au Canada, presque tous les rapports publiés par des groupes de travail ou des commissions recommandent d'améliorer les systèmes de collecte et d'analyse des données. En effet, on croit généralement que des données statistiques utilisées à bon escient peuvent constituer un outil essentiel à l'identification de stratégies destinées à prévenir les accidents au travail et les maladies professionnelles; ces recommandations sont présentées régulièrement en dépit de la production d'énormes quantités de données statistiques. La seule raison qui justifie que l'on consacre plus de temps et d'énergie à la production de statistiques est que ces dernières nous aident à réduire les pertes d'argent et de vies dues aux accidents de travail, mortels ou non, et aux maladies professionnelles.

On ne peut nier le besoin d'élaborer des stratégies efficaces au Canada si on veut réduire le nombre de victimes chez les travailleurs. Cette conclusion va de soi. En créant un programme national, on pourra rassembler des données statistiques sur lesquelles reposera l'élaboration des stratégies de prévention efficaces; il faut auparavant préparer le terrain avec soin.

La situation actuelle

Lorsqu'il est question de statistiques sur l'hygiène et la sécurité au travail, les données issues du système canadien d'indemnisation des travailleurs sont les premières qui viennent à l'esprit. Or il existe d'autres données tout aussi utiles, que l'on peut trouver dans des registres sur le cancer, par le biais des programmes d'assurance médicale, auprès du Bureau des statistiques de l'état civil et d'autres ministères et organismes gouvernementaux. Certains de ces programmes répondent aux besoins des provinces et d'autres desservent les intérêts du gouvernement fédéral, mais peu s'appliquent à l'ensemble du pays. Presque aucun ne concerne la prévention d'accidents au travail et de maladies professionnelles, malgré les progrès réalisés dans ce domaine. Certains systèmes ne contiennent aucun renseignement sur l'emploi des gens. Les systèmes des provinces ne sont pas encore compatibles avec des méthodes uniformisées de collecte des données à l'échelle nationale.

Le système canadien d'indemnisation des travailleurs du Canada sert à rassembler des données sur les travailleurs qui ont touché une indemnité. Les données ne sont cependant pas complètes, car le programme ne couvre pas tous les travailleurs dans toutes les régions administratives. Par exemple, plusieurs régions administratives sont maintenant aux prises avec le problème épineux de la protection obligatoire de tous les travailleurs de l'agriculture.

[1] Extrait d'un document présenté lors de la rencontre des ministres responsables de l'hygiène et la sécurité au travail, qui a eu lieu le 19 septembre 1984.

La situation actuelle *suite*

Les données disponibles sur un grand nombre de maladies, surtout celles qui n'apparaissent que plusieurs années après l'exposition à l'agent causatif, ne représentent probablement qu'une fraction de l'incidence réelle. On peut également expliquer l'insuffisance des données par le fait qu'il est difficile d'établir des diagnostics sûrs et de prouver les relations de cause à effet. Il est de plus en plus évident que l'emploi, le style de vie et d'autres facteurs inconnus ne sont pas à négliger lorsqu'on étudie certains types de maladie. Il semble peu probable que dans les prochaines années on parvienne à calculer des moyennes scientifiquement valables et fiables qui permettraient de ranger en toute certitude ces maladies dans la classe des maladies professionnelles.

Les données fournies par les commissions d'accidents du travail sur des accidents imputables en toute certitude au travail (lorsque les personnes sont inscrites auprès des commissions) sont vraisemblablement assez complètes, même si certains faits portent à croire que tous les cas d'accidents ne sont pas signalés. Même dans ces cas, les données rassemblées ne suffisent généralement pas pour faire une analyse approfondie des causes et des méthodes de prévention. Ainsi, les données sur l'indemnisation démontrent clairement qu'au Canada, un grand nombre de travailleurs souffrent de douleurs au dos, mais ces données fournissent peu d'indices sur les causes et encore moins sur les méthodes de prévention.

L'exhaustivité des données sur l'indemnisation, telles qu'elles sont rassemblées à l'heure actuelle, pose un problème. Dans toute analyse statistique des données d'indemnisation, il n'est pas rare de constater que jusqu'à 25 pour cent des dossiers sont incomplets et omettent la mention de l'emploi ou de la nature de la blessure.

La plupart des experts dans le domaine des statistiques sur l'hygiène et la sécurité au travail sont peu disposés à tenter de dresser un tableau général de la situation au Canada. Les provinces ont en effet élaboré leurs propres définitions, leurs systèmes de classification et leurs méthodes de traitement des données. Etant donné le manque d'uniformité, il est difficile de considérer les données dans une perspective globale sans être amené à faire tant de suppositions que la valeur des conclusions présentées est incertaine.

Le problème le plus sérieux, c'est qu'aucun programme statistique n'est spécifiquement dédié à la collecte de données visant à établir des programmes stratégiques de prévention des accidents et des maladies du travail. Les expériences tentées au Canada et à l'étranger démontrent qu'à moins de rassembler, d'organiser et de stocker les données dans le but spécifique de créer des programmes stratégiques, des éléments essentiels et des méthodes d'extraction des données ne seront pas automatiquement incorporés aux systèmes. De nombreux pays savent qu'il est extrêmement difficile de rassembler, d'organiser et de stocker des données précisément dans ce but.

La situation actuelle *suite*

Malgré les limites des ressources, la majorité des commissions d'accidents du travail semblent disposées à modifier et à améliorer leurs méthodes de collecte et de traitement des données afin qu'elles servent davantage à la prévention. Il est cependant essentiel de s'assurer que l'on a exploité au maximum les données existantes avant de songer à mettre au point de nouveaux systèmes ou d'apporter des modifications onéreuses aux programmes.

Un système national au Canada

Un système exhaustif de traitement des données sur l'hygiène et la sécurité au travail au Canada consisterait en un réseau complexe de programmes interdépendants de collecte et de traitement des données. En théorie, ce système permettrait l'accès aux banques de données des commissions d'accidents du travail, aux registres sur le cancer, aux registres sur les malformations congénitales, aux organismes ou aux ministères gouvernementaux, pour ne nommer que ces ressources. Le système serait conçu pour fournir des renseignements utiles sur la prévention en procurant les données nécessaires sur les antécédents de travail de la personne, les détails de l'accident, des renseignements sur l'employeur et une foule d'autres facteurs. Les syndicats, les employeurs, les chercheurs et des personnes investies d'un pouvoir de réglementation y auraient accès, afin de répondre aux véritables besoins identifiés sur les lieux de travail.

Les bases d'un tel système ont déjà été jetées. Au début des années 1960, à la suite des recommandations de l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière (ACALO), Travail Canada a entrepris de communiquer avec les commissions d'accidents du travail de chaque province afin d'établir une base de données nationale sur les statistiques des accidents de travail. Dans les années 1970, le Programme national des statistiques sur les accidents de travail a été transféré à Statistique Canada. En août 1984, sept provinces avaient déjà fourni leurs données et on prévoit que les trois autres provinces leur emboîteront le pas sous peu. Certains organismes privés ont également fourni des données sélectionnées à Statistique Canada, qui se charge de les épurer. Le programme n'est pas encore aussi complet qu'on l'espérait, mais au moins les bases ont été jetées.

En se basant sur le travail déjà accompli, on pourrait développer une unité de travail en vue d'établir un système stratégique canadien. Cette unité s'efforcerait d'abord d'assurer le consensus des parties intéressées sur le genre de données à rassembler et la manière de les organiser. Au début les efforts pourraient se concentrer sur un problème particulier, mais il serait clair, dès le départ, que le but ultime serait d'intégrer les données sur l'indemnisation et les autres programmes de collecte des données en un seul grand ensemble.

Un système national au Canada *suite*

Il ne fait aucun doute que l'élaboration d'un système national unifié mettra du temps à se réaliser puisqu'il faudra apporter des modifications fondamentales à un certain nombre de programmes. En toute objectivité, on peut prévoir qu'il faudra une vingtaine d'années avant que le système ne puisse être utilisé à sa pleine capacité. Pour cette raison, il est essentiel de procéder à des études préliminaires.

Si on envisageait de mettre sur pied une unité stratégique, il faudrait commencer par évaluer les méthodes actuelles de collecte des données sur l'hygiène et la sécurité au Canada. Le but de cet exercice serait d'identifier les activités de collecte de données en cours à l'heure actuelle, la possibilité d'appliquer ces données à la prévention d'accidents au travail et de maladies professionnelles, les lacunes à combler et les obstacles à l'accessibilité des données. Une unité stratégique qui disposerait de ces renseignements pourrait prendre les devants dans certains domaines.

Durant les vingt prochaines années, la terre n'arrêtera pas de tourner et la population active commencera sans doute à s'impatienter devant toutes ces études préliminaires. Pour cette raison, l'unité stratégique devra charger une de ses sections de répondre à court terme aux demandes de statistiques, en tirant le maximum de données existantes.

Il reste de nombreux problèmes à surmonter. Il n'existe aucun système de ce genre ailleurs dans le monde et de nombreux experts doutent qu'il soit possible de mettre au point des bases de données semblables, quelles que soient les conditions. Il sera nécessaire d'apporter des changements aux systèmes qui ont été mis en oeuvre il y a plus d'une centaine d'années. Dans certains cas, des formalités et des méthodes uniformes devront être adoptées par treize régions administratives. Les coûts de collecte des données augmenteront et dans biens des cas, les organismes qui auront à payer la note ne pourront même pas profiter du système. Il faudra également régler la question de la nature confidentielle des renseignements personnels et des secrets d'entreprises.

Pourtant, il existe une demande et un besoin pour le genre de données qu'un système canadien unifié pourrait produire. L'infrastructure d'un système de collecte de données, quoique très fragmentée, est déjà en place. Pour coordonner et unifier efficacement cette activité décentralisée, il faudra établir une unité stratégique nationale bénéficiant du soutien actif de toutes les régions administratives.

Annexe 2

Lettre du docteur J. Donald Millar

Docteur J. Donald Millar, DTPH (Londres), chirurgien général adjoint, Directeur, National Institute for Occupational Safety and Health, Centers for disease control, Atlanta (Georgia)

Docteur
J. Donald Millar
suite

Au début de 1983, l'organisme américain National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) a publié un rapport sur les dix principales maladies professionnelles. Ce document a suscité de nombreuses controverses. La lettre suivante a été publiée dans le numéro de mai 1984 du Journal of Occupational Medicine[1]. En voici la traduction libre :

"Quelques semaines après avoir été nommé directeur du NIOSH en juillet 1981, j'ai choisi les quatre grands thèmes qui allaient orienter mes premières années à la direction de cet institut. Un de ces objectifs étaient de déterminer les blessures au travail et les maladies professionnelles les plus importantes et d'appliquer les ressources du NIOSH en vue de les prévenir. Pour débuter les travaux, nous avions besoin d'une liste ordonnée des principales blessures et maladies reliées au travail. Nous avons cherché, mais n'avons rien trouvé qui pouvait convenir.

"Au début de 1982, j'ai réuni les principaux chercheurs du NIOSH (les directeurs des divisions et des bureaux), je les ai divisés en deux sous groupes et leur ai demandé d'élaborer en deux jours des listes des principales blessures et maladies reliées au travail, en se basant sur leur expérience et leur compréhension des données disponibles. Ils devaient fonder leur choix sur trois critères : 1) la fréquence apparente du problème, 2) la gravité du problème pour les individus et 3) la possibilité de prévenir cet état de chose.

"Les deux groupes ont présenté des listes semblables et d'un commun accord, ils les ont combinées afin de présenter un tableau général. Durant les quelques mois qui ont suivi, nous avons analysé les données et les nombreux facteurs étiologiques possibles. En général, les données disponibles ne suffisaient pas à imputer en toute certitude la maladie ou la blessure au travail exclusivement. Quoi qu'il en soit, nous avons jugé que l'information disponible suffisait pour justifier l'inclusion de chaque cas à la liste. En préparant cette liste, nous nous sommes rendu compte qu'elle allait pouvoir servir d'outil de référence dans une analyse épidémiologique visant à établir la relation entre le travail et les cas énumérés.

"En publiant notre liste des dix plus importantes blessures et maladies reliées au travail, nous avons précisé nos objectifs : 1) encourager les spécialistes à discuter entre eux de ces problèmes majeurs de la santé publique, 2) aider à établir les priorités nationales en matière de prévention des problèmes de santé reliés au travail et 3) communiquer à un public varié les préoccupations du NIOSH et ses orientations.

[1] Millar, J. Donald. Lettre à l'éditeur. Journal of Occupational Medicine. Vol. 26, No. 5, mai 1984. p. 340

Docteur
J. Donald Miller
suite

"Les membres du personnel du NIOSH utilisent maintenant cette liste comme outil de référence pour établir les priorités en matière d'enquête épidémiologique et autres genres de recherche. Nous l'employons également pour élaborer des ébauches de stratégies destinées à prévenir ces problèmes.

"Il faut comprendre que le travail n'est pas toujours la cause unique ou même essentielle des maladies ou des blessures qui figurent sur la liste. Par exemple, il semble que dans le cas des affections coronariennes, des comportements (par exemple, tabagisme, alimentation, activité physique, etc.) ainsi que l'hérédité de l'individu soient les principaux facteurs de risques. Ces affections sont classées dans la catégorie des *maladies cardiovasculaires* de la liste du NIOSH, car on croit que dans ce cas, le travail est un facteur étiologique probable. Quand on constate à quel point les affections coronariennes sont répandues aux Etats-Unis et la taille de la population active, on comprend qu'il est essentiel d'étudier en profondeur le rôle du travail comme facteur de risque et de confirmer ou d'infirmer ses effets. Il en va de même pour les *troubles psychologiques* : leurs causes sont probablement encore plus complexes et certainement moins bien comprises. Nous avons jugé bon d'inclure ces problèmes de santé à notre liste à cause de l'usage que nous comptons en faire comme outil de référence pour planifier la recherche et la prévention. A mon avis, les exclure aurait été une erreur.

"En général, on a critiqué notre liste sur les deux points suivants : 1) les données qui existent à l'heure actuelle ne sont pas suffisantes pour prouver que l'emploi est un agent causatif de ces affections; et 2) la liste fournit des arguments non valables aux avocats qui cherchent à obtenir, au nom de travailleurs victimes d'accidents ou de maladies, une indemnité ou une autre forme de compensation financière.

"Nous devons admettre que nous sommes d'accord avec ceux qui doutent de la pertinence des données. Il est clair que ces données ne peuvent prouver avec toute la certitude scientifique voulue que le travail peut causer des *maladies cardiovasculaires* et des *troubles psychologiques*.

"Je peux assurer à tous ceux qui s'opposent à l'utilisation de cette liste dans les poursuites judiciaires que nous n'avons jamais eu l'intention de nous en servir à ces fins.

"Plus tard au cours de l'année, le NIOSH parrainera et organisera un colloque national sur la liste des dix principales blessures et maladies reliées au travail. Au cours de ce colloque, on discutera des points forts et des points faibles de la liste, et des changements à y apporter. On aura également

Docteur
J. Donald Miller
suite

l'occasion d'examiner les stratégies nationales proposées pour la surveillance des cinq premières catégories de maladies énumérées. Nous encourageons la participation active de responsables officiels de la santé au travail et d'autres groupes d'intérêts, et nous continuerons nos efforts afin de définir les risques qui menacent la santé et la sécurité des travailleurs aux Etats-Unis."

Annexe 3

Perspectives gouvernementales en matière de stratégie sur l'hygiène et la sécurité au travail

On a vu un exemple de stratégies en HST présentées par le gouvernement lorsque le ministre du Travail de l'époque, l'honorable André Ouellet, a déposé à la Chambre des communes le texte des modifications majeures au Code canadien du travail. Les propositions de modifications à la partie IV portaient sur l'hygiène et la sécurité au travail, un domaine qui, selon le communiqué de presse annonçant les modifications, est d'une importance capitale pour les travailleurs, les employeurs et la vie économique au Canada, car deux fois plus de jours de travail sont perdus au Canada à cause de maladies professionnelles et d'accidents de travail qu'à cause des grèves et de fermetures d'entreprises.[1]

"Le gouvernement croit que des conditions d'hygiène et de sécurité améliorées peuvent remédier à cette situation si les employeurs et les employés travaillent ensemble à éliminer les risques avant qu'ils ne causent des décès ou des blessures, a déclaré le Ministre. En vertu des nouvelles modifications, il sera obligatoire de mettre sur pied des comités conjoints d'hygiène et de sécurité dans tous les lieux de travail qui comptent plus de 20 employés. Dans les établissements plus petits, les employés devront choisir un représentant en sécurité qui aura sensiblement les mêmes responsabilités que les comités.

"Entre autres préoccupations importantes, le gouvernement tient à ce que tous les employés du gouvernement fédéral jouissent des mêmes droits en matière de protection de la santé et de la sécurité au travail, a ajouté le Ministre. Pour cette raison, le projet de loi garantira des droits égaux à tous les employés du gouvernement fédéral, y compris les employés de la Fonction publique fédérale qui sont soumis à la Loi sur l'administration financière. Ceci signifie que près de 300 000 employés de plus seront maintenant protégés par la partie IV du Code. Les employés des navires, des aéronefs et des trains, ceux qui exploitent les pipelines interprovinciaux et ceux qui travaillent sur les plate formes de forage pétrolier et à la prospection de gaz au large de nos côtes et dans le Nord seront également inclus. J'ajouterai que les normes actuelles, qui assurent la protection du public, ne seront pas modifiées."

[1] Communiqué de presse, Travail Canada, 15 mai 1984.

Perspectives gouvernementales *suite*

Les modifications visent également la mise sur pied d'un comité consultatif composé de représentants des employés et des employeurs, dont la tâche sera de conseiller le Ministre sur les politiques gouvernementales, les lois et les questions administratives de l'hygiène et de la sécurité au travail.

Annexe 4

État actuel de la recherche en hygiène et en sécurité au travail au Canada[1]

Pour améliorer les conditions d'hygiène et de sécurité au travail, il est essentiel de mener des recherches. Les nouvelles connaissances sont nécessaires pour résoudre les problèmes qui surgissent et ceux qui existent déjà. Par sa nature fondamentale, la recherche n'est jamais assez subventionnée, d'où l'importance de faire bon usage des subventions et des ressources dont on dispose à l'heure actuelle. On reproche souvent à la recherche de tourner en rond, de manquer d'à propos et de crédibilité.

Nous ne faisons que commencer à avoir une idée à peu près exacte des problèmes éprouvés par les organismes qui subventionnent la recherche en hygiène et en sécurité au travail au Canada. Pour le moment, nous ne pouvons nous prononcer catégoriquement sur l'efficacité du financement, ni sur l'utilisation optimale des ressources disponibles.

Il n'est pas surprenant que la recherche en hygiène et en sécurité au travail au Canada passe au second plan, après la recherche par les Etats-Unis et, de plus en plus, par la Communauté économique européenne. Nous soupçonnons, sans en être certains, que cette suprématie s'exprime plutôt en termes d'ampleur des ressources que de qualité intrinsèque. Les inquiétudes au sujet des possibilités de chevauchement de la recherche canadienne et de celle qui se fait ailleurs devraient toutefois soigneusement être évaluées en fonction des besoins du Canada de se doter d'un réseau de chercheurs expérimentés et de trouver des solutions aux problèmes canadiens d'hygiène et de sécurité au travail.

La recherche actuelle semble se concentrer davantage sur l'identification des problèmes plutôt que la découverte de solutions. En 1980, Hammond[2] a analysé des articles tirés des *Annals of Occupational Hygiene* afin de déterminer le rang qu'occupait le contrôle environnemental par rapport aux autres aspects de l'hygiène professionnelle. Les résultats démontrent que 40 pour cent des documents publiés dans ces annales, d'août 1975 à décembre 1978, portent sur la surveillance, 24 pour cent sur les effets physiques et l'épidémiologie, 8,4 pour cent sur la protection individuelle, 7,8 pour cent sur la toxicologie, 7,8 pour cent sur le contrôle environnemental, 5,4 pour cent sur les questions générales, 4 pour cent sur les critères, 2,4 pour cent sur la technologie. Hammond

[1] Extrait d'un document présenté lors de la rencontre des ministres responsables de l'hygiène et la sécurité au travail, qui a eu lieu le 19 septembre 1984.

[2] Hammond, C.F. Dust Control Concepts in Chemical Handling and Weighing. Annals of Occupational Hygiene. Vol 23, No. 1, 1980, p. 95-109

État actuel *suite*

en a donc alors conclu que les mesures d'hygiène professionnelle portaient davantage sur la surveillance des conditions de travail, l'épidémiologie et les effets physiques de conditions variées que sur la prévention. Il est possible qu'à l'heure actuelle, on comprenne très bien les principes de la prévention et que d'autres études ne soient pas nécessaires; il faudrait plutôt songer à passer aux applications pratiques.

Le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail[3] a préparé une liste identifiant 588 organismes qui produisent des renseignements en hygiène et en sécurité au travail; ces organismes semblent donc tout désignés pour jouer un certain rôle en recherches dans le domaine, que ce soit en organisant les travaux, en les effectuant, en y participant, en les subventionnant ou en les commandant.

En plus de la liste, le Centre est en train de mettre au point une base de données sur les recherches qui se font à l'heure actuelle au Canada. Dans le cadre d'une analyse préliminaire, on a identifié 88 organismes canadiens et on a produit des données sur 491 projets signalés par ces organismes comme des travaux de recherche en hygiène et en sécurité du travail. De ces 491 projets, 58 (11,8 pour cent) portent sur la sécurité au travail; les autres programmes se concentrent soit sur l'hygiène professionnelle ou des sujets n'ayant aucun rapport évident avec l'hygiène et la sécurité au travail. Des 491 projets, 50 (10 pour cent) s'orientent vers la recherche de solutions à des problèmes d'hygiène et de sécurité au travail. De ces 50 programmes, seulement 24 (4,8 pour cent) traitent de la sécurité au travail.

On pourrait déduire de ces résultats préliminaires que la recherche sur les maladies professionnelles prime sur la sécurité au travail; ceci est en contradiction avec les données que l'on possède sur l'indemnisation des travailleurs au Canada, qui indiquent que les demandes d'indemnisation à cause d'accidents de travail dépassent de très loin le nombre de demandes pour maladies professionnelles. Il semble également que des recherches orientées sur les solutions à des problèmes plutôt qu'à l'identification des problèmes soient plus courantes en sécurité au travail. On est tenté de conclure que si on mettait davantage l'accent sur la recherche en sécurité au travail, les lieux de travail pourraient s'en trouver améliorés, et par le fait même, qu'il en résulterait moins d'accidents.

Perspectives et observations

Voici quelques perspectives et observations sur la recherche en hygiène et en sécurité au travail au Canada.

Il faudrait que la recherche en hygiène et en sécurité au travail soit appliquée plutôt que fondamentale.

[3] Gibson-MacDonald, N. Sources of Canadian Information in Occupational Health and Safety. Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, Hamilton (Ontario), CCHST, 1983

Perspectives et observations *suite*

Il y aurait lieu d'accorder la priorité à la recherche de solutions plutôt qu'à celle de problèmes et pour cela, il faudrait modifier l'orientation des travaux de recherche.

Les connaissances scientifiques que l'on possède actuellement sur l'hygiène et la sécurité au travail ne sont pas encore complètement appliquées. Il ne faudrait pas laisser s'élargir le fossé entre la production de nouvelles connaissances et l'application des données actuelles. S'il en va ainsi, la recherche, surtout si elle est laissée à elle-même, risque de s'étriquer et de perdre de vue des problèmes importants. La recherche qu'il faudrait soutenir et promouvoir est celle qui permettrait de combler les lacunes dont on perçoit l'existence lorsque les gouvernements, les employeurs et les syndicats tentent de trouver des renseignements qui n'existent pas.

Il est également important de savoir jusqu'où peut aller la recherche; en effet, les chercheurs tentent parfois de découvrir des preuves et des détails qui ne sont pas nécessairement utiles à la prévention.

Selon toute vraisemblance, la recherche sur les maladies professionnelles a pris le pas sur la sécurité au travail. Toutefois, il est difficile de savoir si cet équilibre est avantageux, quelles sont les priorités dans ces deux domaines, comment ces priorités sont déterminées et comment elles devraient l'être.

Même si on sait que l'on devrait utiliser les statistiques sur l'hygiène et la sécurité au travail au Canada pour en établir les priorités de recherche, il ne semble pas que cela soit le cas.

Dans certaines régions administratives, le contrôle de la recherche est tripartite; cette expérience valable devrait aller plus loin et inclure d'autres approches collectives destinées à faire de la recherche un outil qui permettrait de résoudre les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail au Canada.

L'assurance de la qualité est un principe utile permettant de garantir aux gouvernements, aux employeurs, et aux syndicats ainsi qu'au grand public que la recherche scientifique est fiable et justifiée.

Il est indéniable que nous avons besoin d'un réseau de chercheurs qualifiés au Canada; pour que leurs compétences soient utilisées au maximum, il est essentiel que ceux-ci comprennent bien les questions d'hygiène et de sécurité au travail et maîtrisent leurs propres spécialités scientifiques ou techniques.

Certains domaines de recherche, notamment l'épidémiologie, semblent sur le déclin alors que d'autres, notamment la recherche sur les accidents, l'organisation du travail et la conception des postes de travail et des emplois, connaissent un essor prometteur.

Perspectives et observations *suite*

On constate que les chercheurs, surtout durant des conférences, semblent plus enclins à discuter des méthodes que d'autres sujets et s'exposent ainsi aux critiques qui se demandent si la recherche permet de répondre aux besoins perçus. Pourtant, jusqu'à présent, les critiques n'ont pas été en mesure préciser des moyens acceptables d'identifier ces besoins et de les classer selon leur priorité.

Exemples de recherches recommandées à l'attention des ministres

On pourrait diviser la recherche en trois catégories : recherche sur des sujets d'importance nationale, recherche orientée vers la découverte de solutions et recherche permettant de combler les lacunes d'information. Nous présentons ici deux exemples de projets dans chacune des trois catégories.

Recherches sur des sujets d'importance nationale au Canada

Recherche sur les données en hygiène et en sécurité au travail

Il existe effectivement des données sur les décès, les blessures et les maladies attribuables, en tout ou en partie, au travail; elles ne se prêtent cependant pas vraiment à l'évaluation et l'analyse à des fins de planification de stratégies de prévention par le gouvernement, les employeurs ou les travailleurs. Il est difficile de savoir quelle serait la meilleure façon de rassembler ces données afin de pouvoir les utiliser pour orienter les gouvernements lorsqu'ils établissent des lois, déterminent des politiques, établissent les priorités, répartissent les ressources et subventionnent la recherche. La recherche est nécessaire si on veut décrire en détail les tendances actuelles de décès, blessures et maladies attribuables au travail au Canada et proposer des recommandations sur des systèmes de collecte de données qui permettraient de répondre efficacement aux besoins des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

Enquête sur l'effort de recherche au Canada

Il faudrait faire une enquête sur l'état de la recherche elle-même, de façon à être en mesure de présenter aux gouvernements, aux employeurs et aux syndicats un tableau exhaustif de la situation de la recherche sur l'hygiène et la sécurité au travail au Canada. On pourra s'inspirer du modèle de la brochure *Statistique sur la recherche et le développement industriels*, publiée une fois par année par Statistique Canada, qui présente des statistiques détaillées sur les activités en recherche et en développement industriels au Canada.

Recherche orientée vers la découverte de solutions

Recherche sur les mesures d'ingénierie destinées à prévoir les accidents

On pourrait réussir à prévenir des accidents en concevant des usines, des procédés de travail et de l'équipement plus sûrs. Il faudrait s'assurer que l'équipement fabriqué au Canada ou importé répond à des normes de conception sûres. On pourrait faire des recherches de ce gentre dans divers secteurs d'emploi, notamment la construction, l'industrie minière et l'agriculture, pour déterminer les possibilités d'amélioration dans chacun de ces secteurs.

Recherche orientée vers la découverte de solutions

Recherche sur la limitation des risques pour la santé

Pour la majorité des maladies professionnelles, la perspective de découvrir des traitements médicaux reste aléatoire. La prévention est le résultat de l'élimination ou de la diminution de la contamination par des produits chimiques ou des substances dangereuses sur les lieux de travail; c'est ce l'on entend par réduction des risques. Les gouvernements, les employeurs et les travailleurs hésitent à prendre des mesures en vue de limiter les risques, car ils craignent d'avoir à assumer les coûts exhorbitants qui résulteraient de l'imposition de normes extrêmement sévères à chaque usine. En organisant des projets de recherche orientés vers la découverte de solutions dans divers secteurs d'emploi, on pourrait identifier des mesures de réduction des risques dont les coûts seraient abordables, tant dans les lieux de travail en opération qu'aux endroits en rénovation.

Recherche destinée à combler les lacunes de connaissances

Recherche sur la violence au travail

Plusieurs clients indépendants ont récemment demandé au Centre de leur fournir des renseignements sur la violence au travail. En faisant des recherches dans les documents et les études publiés au Canada et à l'étranger, nous nous sommes aperçu qu'il existait peu de renseignements qui pouvaient présenter un intérêt immédiat pour les demandeurs. La violence au travail est une question qui préoccupe les forces policières, les agents de douanes, les chauffeurs de taxi et les autres travailleurs au service du public. Le Centre a maintenant pris connaissance de cette lacune dans l'information, et sait quelles recherches spécifiques devraient être entreprises en vue de produire des statistiques fiables, de découvrir des relations de cause à effet et de proposer les méthodes de prévention et de protection.

Recherche sur la perception individuelle des risques que présentent les produits chimiques

L'évaluation des risques et l'analyse des dangers fournissent aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des données scientifiques sur les risques, notamment ceux qui découlent de l'utilisation de produits chimiques. Une grande partie des demandes de renseignements qui parviennent au Centre portent sur les produits chimiques. En tentant de répondre à ces demandes, nous nous sommes également rendu compte que les méthodes scientifiques servent habituellement à évaluer les risques ne sont pas suffisantes ou appropriées pour apprendre aux gestionnaires ou aux travailleurs individuels comment manipuler les produits chimiques; nous nous sommes également rendu compte qu'il fallait aborder la question par des angles nouveaux si nous voulions aider les individus, et non seulement les organismes, à faire face aux risques. Sensibilisé à cette lacune dans l'information, le Centre pourra proposer des points de départ pour la recherche dans ce domaine.

Annexe 5

Recherche secondaire

C'est au chimiste allemand Wilhelm Ostwald (1853-1932) que revient le mérite d'avoir été le premier à reconnaître le besoin d'instaurer une recherche secondaire basée sur le traitement systématique de l'information scientifique. Selon Bonitz[1], Ostwald était au courant du phénomène de l'explosion de l'information; il écrivait en effet en 1910 que chaque journée nous apportait la preuve qu'une nouvelle montagne de documents venait d'être publiée, et que le problème était maintenant de montrer aux gens comment en venir à bout. Il ajoutait en 1919 que les publications de nature chimique d'une année seulement suffiraient à remplir un énorme volume qui contiendrait des dizaines et même des centaines de milliers de documents. Ostwald a proposé le principe des parties automatiques d'un tout dans lesquelles les faits scientifiques pourraient être représentés non en une série unidimensionnelle mais en un réseau de liens complexes, qui indiquerait qu'un facteur isolé est relié à ses antécédents et à successeurs et aussi à un grand nombre d'autres faits et de facteurs. Ostwald comprenait le besoin de fragmenter les communications scientifiques en des éléments plus simples qui pourraient ensuite être assemblés de nouveau selon diverses combinaisons, en fonction des progrès scientifiques. Ce n'est que depuis les dernières années que l'avènement de l'ordinateur a rendu possible l'application des idées d'Ostwald, même si les problèmes qu'il avait identifiés se sont multipliés dans tous les domaines de la science. A l'heure actuelle, la question de l'hygiène et de la sécurité au travail est probablement arrivée au stade qu'Ostwald décrivait durant les deux premières décennies du XX^{e} siècle.

Selon le rapport d'un comité sur les agents physiques présenté au comité sur l'hygiène environnementale durant le neuvième congrès annuel sur la santé dans les usines[2] en 1949, un point de départ pour élaborer un rapport sur les agents physiques potentiellement dangereux pour la santé serait de résumer la grande quantité de renseignements qui portent sur leurs applications industrielles. On croit qu'en abordant le problème de cette façon, le domaines à approfondir apparaîtraient de façon évidente.

Le rapport[3] précisé également que la nécessité de distribuer la quantité énorme d'information déjà disponible dans ces domaines, sous une forme simplifiée et précise, revêt une importance capitale. Tous les organismes responsables doivent s'efforcer de combler le fossé qui sépare la recherche en laboratoire sur les principes d'hygiène professionnelle et leur application dans les usines.

Les connaissances dans certains domaines net sont pas suffisantes. En dépit de ces lacunes, le comité croit qu'il est possible de limiter les risques que présentent ces agents en appliquant à bon escient les connaissances que l'on possède à l'heure actuelle.

---

[1] M Bonitz, Wissenschaftliche Forschung und Wissenschaftliche Information, Beitrage zur Forschungstechnologie, Akademie Verlag, Berlin (en préparation).

[2] Report of the Panel on Environmental Hygiene : Report of the Committee on Physical Agents, Archives of Industrial Hygiene and Occupational Medicine, Vol. 1, No. 6, 1950, p. 610

[3] Ibid p. 613

Recherche secondaire *suite*

Les observations et les déclarations présentées par Ostwald il y a près de 40 ans servent à définir une activité maintenant connue sous le nom de recherche secondaire. Depuis, on a assisté à une accumulation phénoménale des connaissances; la recherche secondaire n'ayant pas connu le même essor, elle s'avère plus que jamais une priorité. Si on en juge par les demandes de renseignements qui parviennent au Centre, les spécialistes, les administrateurs, les chercheurs et même les facultés universitaires sont incapables de combler les lacunes laissées par le manque de recherche secondaire. La Commission royale d'enquête sur l'amiante de l'Ontario a récemment consacré la plus grande partie de ses efforts sur la recherche secondaire, ce qui témoigne de sa complexité et de son importance.

La méthode de la recherche secondaire obéit à des normes aussi rigoureuses que pour la recherche primaire. Même si ses techniques ne sont pas encore tout à fait au point, il est d'ores et déjà clair que les chercheurs doivent très bien connaître leur domaine, faire preuve de compétences en science de l'information et avoir accès à des bases de données exhaustives. Les principes qui régissent le code de conduite du Centre sur la liberté scientifique et l'assurance de la qualité en recherche scientifique découlent des besoins en recherche secondaire :

La fonction essentielle de la recherche secondaire est de procurer une base de connaissances solide sur laquelle s'appuyer pour explorer de nouveaux domaines, pour définir les champs d'applications pratiques et pour trancher les controverses.

L'appelation *recherche secondaire* n'est pas très heureuse, car elle transmet une idée de deuxième ordre, ce qui ne correspond pas du tout à la réalité. En HST, la recherche secondare exige davantage d'aptitudes intellectuelles, de connaissance scientifiques et de jugement objectif, de capacités de raisonnement, d'expression et d'analyse, que la toxicologie animale, l'épidémiologie et l'hygiène appliquée.

Les inexactitudes en recherche secondaire sont pour les chercheurs et les utilisateurs des sources possibles d'erreurs; ainsi, les chercheurs, noyés sous la masse des publications dans tous les domaines scientifiques, y compris l'HST, ont tendance à se borner à lire les résumés plutôt que les textes complets.

La recherche secondaire se concentre sur les faits, les relations qui existent entre ces faits, le vérification et leur validation; sur le traitement des idées; sur l'interprétation des résultats d'expérience; sur la recherche de preuves et leur explication; sur le groupement de renseignements et l'élaboration de théories; sur le traitement des modèles et de biais. La recherche secondaire doit également tenir compte de différentes convictions morales et de divers schèmes de pensée. La recherche secondaire doit toujours traiter non une seule étude à la fois mais toutes les études disponibles et ce, en répondant aux exigences de la preuve, de la certitude et de la probabilité (pas

Recherche secondaire *suite*

seulement au sens statistique du terme). Cruciale pour la science fondamentale, l'élaboration de théories secondaires est une activité qui relève de la recherche secondaire.

Annexe 6

L'avenir de l'hygiène professionnelle

Selon le docteur Craig Wright, directeur médical de l'entreprise Xerox[1], l'avenir véritable de la médecine professionnelle repose sur la promotion de la santé dans le cadre d'un programme de prévention en industrie. Un programme de ce genre doit englober l'ensemble du milieu industriel, ce qui comprend l'environnement, les valeurs et les normes de la compagnie.

Les tâches actuelles et futures des spécialistes de la médecine du travail s'inscrivent dans le cadre de programmes d'aide aux employés aux prises avec des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, de stress relié aux relations parents enfants, de violence au foyer, de problèmes matrimoniaux, légaux et financiers, à l'exclusion des cas à confier à la psychiatrie. Dans le passé, aucune assistance n'était offerte aux employés aux prises avec les problèmes de stress affectif dû à un divorce ou au suicide de l'une de leur personne à charge.

L'arrivée des robots réduira le nombre de travailleurs dans les emplois intermédiaires. Ceux qui resteront lutteront pour leur propre sécurité et se verront obligés de réduire leur semaine de travail afin de conserver leur emploi. Lorsque la diminution de la semaine de travail sera chose faite, de nouveaux problèmes liés à l'augmentation des heures de loisirs et d'oisiveté surgiront.

De plus en plus, les travailleurs américains sont malheureux à leur travail. Ils semblent satisfaits des tâches qu'ils ont à accomplir, mais se plaignent de ce que les compagnies réduisent les effectifs et menacent ainsi la sécurité d'emploi et la stabilité des infrastructures. Les principales menaces pour la santé ne sont pas dues à l'utilisation de produits chimiques dangereux ou aux dangers sur les lieux de travail, mais plûtot à la sécurité d'emploi et à la stabilité des infrastructures.

[1] Wright, C.C. Wright Calls Health Promotion the Future of Occupational Medicine. American Health Conference dans the Annual C O Sappington Memorial Lecture. Occupational Health and Safety Letter, le 22 mai 1984, p. 4-5

TABLEAU 1a

Nombre de demandes d'indemnisation en Ontario et coûts classés selon la nature des affections

Nature de l'affection	1982	1983	1984
Dermatite	1 048	998	1 013
Silicose	197	159	139
Autres maladies industrielles	9 680	9 994	11 239
Traumatismes	264 221	265 026	292 698
Autres (lésions corporelles, etc.)	91	95	70
Non codé	16 482	19 419	18 630
TOTAL	291 719	295 691	323 789

TABLEAU 1b

Coûts de l'indemnisation en Ontario selon la nature des affections et les remboursements accordés

Nature de l'affection	1982	1983	1984
Dermatite	1 566 327 $	2 193 087 $	1 941 788 $
Silicose	1 418 033	1 287 334	669 450
Autres maladies industrielles	29 335 178	31 880 656	36 305 690
Traumatismes	696 532 255	768 749 417	902 143 058
Autres (lésions corporelles, etc.)	126 455	76 037	420 712
Non codé	37 881 341	49 005 513	65 815 757
TOTAL	749 859 589 $	853 192 044 $	1 007 296 455 $

TABLEAU 1c

Sommes consacrées par le gouvernement aux activités d'hygiène et de sécurité au travail par l'intermédiaire du ministère du Travail, à l'exclusion des commissions d'accidents du travail et de leurs activités

	Données actuelles 1982-1983	**Données actuelles 1983-1984 en millions de dollars**	**Données actuelles 1984-1985**
Ministère du Travail de l'Ontario	71,3	68,6	71,0
Division de la santé et de la sécurité au travail	34,9	35,2	36,8
Administration des programmes (comprend la Direction des normes et des programmes)	5,6	0,4	5,6
Direction de la santé au travail	8,6	8,6	8,7
Direction des études et des services spéciaux	3,4	3,4	3,7
Direction de la santé et de la sécurité dans la construction (1 directeur, 103 inspecteurs et 13 employés de soutien)	4,9	4,6	4,8
Direction de la santé et de la sécurité dans l'industrie (1 directeur, 167 inspecteurs et 16 employés de soutien)	7,8	7,7	7,8
Direction de la santé et de la sécurité dans les mines (1 directeur, 77 agents et ingénieurs, 14 employés de soutien, y compris le service de sauvetage)	4,0	4,0	4,3
Service de sauvetage dans les mines	0,7	0,7	0,9

TABLEAU 1d

Statistiques sur les opérations des organismes investis d'un pouvoir de réglementation en HST, 1984-1985 Juridictions fédérale et provinciales

	TC[9]	T.-N.	N.-É.	Î.-P.-É.	N.-B.	QC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.
Coûts d'exploitation (000 $) (à l'exclusion des salaires)	2 300	700	421	54	1 000	9 550[8]	9 100	680	1 000	2 400	2 520
Personnel d'exécution (en années-personnes)	149	40	29	4	46	610	726	68	42	224[3]	198[4]
Nombre d'établissements desservis par ces organismes (en milliers)	34	1	12	2,2	12	182	172	21	36	63[2]	140[5]
Personnel d'exécution par mille établissements	4,34	4,0	2,4	1,8	3,8	3,4	4,2	3,2	1,2	3,6	1,4
Nombre de travailleurs couverts (en milliers)	844	140	227	22	250	2 009	3 400	520	450[1]	830	1 300[6]
Coûts d'exploitation par travailleur ($)	2,73	5,00	1,85	2,45	4,00	4,75	2,67	1,31	2,22	2,89	1,94
Personnel d'exécution par mille travailleurs	0,18	0,29	0,13	0,18	0,18	0,30	0,21	0,13	0,09	0,27	0,15

NOTA

1 Sask., comprend 90 000 travailleurs agricoles
2 Alb., comprend 53 000 employeurs
3 Alb., comprend la surveillance médicale des travailleurs atteints de silicose, de pneumoconiose, etc.
4 C.-B., comprend la surveillance médicale des travailleurs atteints de silicose, de perte d'acuité auditive due au travail et d'exposition au plomb, au mercure, au fluorure de béryllium et au cadmium
5 C.-B., comprend 6 000 agriculteurs inscrits
6 C.-B., comprend 10 000 travailleurs agricoles
7 Ont., comprend 1 200 000 $ en fonds de loterie destinés à des projets approuvés par le ministère du Travail
8 QC, comprend le financement pour des associations sectorielles, etc.
9 Travail Canada n'accorde aucun rôle en hygiène professionnelle à 250 000 fonctionnaires
10 Ces données sont le résultat d'un sondage téléphonique réalisé par le secrétariat technique du CHST de l'ACALO. On a demandé que les résultats soient classés par ordre de grandeur.
11 Tableau fourni par Travail Canada.

TABLEAU 1e

Années - personnes et coûts, organismes investis d'un pouvoir de réglementation en HST

	TC[2]	T.-N.	N.-É.	Î.-P.-É.	N.-B.	QC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Personnel d'exécution (en années-personnes)	149	40	29	4	46	610	726	68	42	224	198	2 136
Salaires du personnel d'exécution[1] (000 $)	5 066	1 360	986	136	1 564	20 740	24 684	2 312	1 428	7 616	6 732	72 624
Coûts d'exploitation (000 $)	2 300	700	421	54	1 000	9 550	9 100	680	1 000	2 400	2 520	29 725
COÛTS TOTAUX (000 $)	7 366	2 060	1 407	190	2 564	30 290	33 784	2 992	2 428	10 016	9 252	102 349

NOTA
1. Salaire moyen d'une année-personne : 34 000 $
2. Tableau préparé par le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail

TABLEAU 2

Analyse des stratégies et des politiques

Stratégies/ politiques	Principaux bénéficiaires	Genre	Utilité des services d'information et de consultation
Droit de refuser d'effectuer un travail dangereux	travailleurs	préventif	essentiel
Droit de savoir	travailleurs	préventif	essentiel
Droit de former des comités conjoints	travailleurs, gestionnaires	préventif	valable
Soutien du système de responsabilité interne	travailleurs, gestionnaires	préventif	valable
Limites admissibles imposées par la loi	professionnels	préventif	essentiel
Surveillance du milieu	professionnels	préventif	essentiel
Surveillance biomédicale	professionnels	palliatif	essentiel
Education	travailleurs, gestionnaires professionnels	préventif	essentiel
Perfectionnement professionnel	professionnels	préventif	valable
Recherche	communauté scientifique	préventif	ressource

TABLEAU 3

Nombre d'organismes et de lois d'hygiène et de sécurité au travail au Canada, 1982

Régions administratives	**Nombre d'organismes**	**Nombre de lois**
Gouv. fédéral	13	25
Alberta	7	25
Colombie-Britannique	8	21
Manitoba	10	17
Nouveau-Brunswick	7	14
Terre-Neuve	10	20
Nouvelle-Ecosse	8	20
Ontario	9	20
Ile-du-Prince-Edouard	9	19
Québec	10	20
Saskatchewan	9	17
Territoires du Nord-Ouest	5	12
Yukon	3	11
Total	108	241

TABLEAU 4

Ministères et lois de l'hygiène et de la sécurité au travail au Canada[1]

Régions	Principaux ministères	Lois[2] administratives	Ministères secondaires	Lois[2] administratives
GOUV. FEDERAL	Travail	Code canadien du travail (Partie IV - Sécurité du personnel) Loi sur l'indemnisation des employés de l'Etat	Agriculture Consommation et Corporations Canada	Loi sur les produits antiparasitaires Loi sur les produits dangereux
	Commission de contrôle de l'énergie atomique	Loi sur le contrôle de l'énergie atomique		
	Energie, Mines et Ressources	Loi sur les explosifs Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz		
	Santé et Bien-être social	Loi sur le ministère de la Santé et du Bien-être social Loi relative à l'hygiène sur les travaux publics Loi sur les dispositifs émettant des radiations	Environnement Affaires indiennes et du Nord	Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique Loi sur les contaminants de l'environnement Loi sur les concessions de terres publiques
	Transport Canada	Loi sur l'aéronautique Loi sur la marine marchande au Canada Loi sur la sécurité des véhicules automobiles Loi sur la sécurité des pneus Loi sur la Convention sur la sécurité des conteneurs Loi sur le transport des marchandises dangereuses	Travaux publics Office national de l'énergie	Loi sur les terres territoriales Loi sur l'administration financière Loi sur l'Office national de l'énergie
	Conseil du Trésor Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	Loi sur l'administration financière Loi établissant le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail		
ALBERTA	Workers' Health, Safety and Compensation	Coal Mines Safety Act Occupational Health and Safety Act Quarries Regulation Act Radiation Protection Act Radiological Technicians Act (Part 2 and 3) Workers' Compensation Act	Environment Labour	Agricultural Chemicals Act Clean Air Act Hazardous Chemicals Act Alberta Uniform Bldg Standards Act Boilers and Pressure Vessels Act Electrical Protection Act Elevator and Fixed Conveyances Act

TABLEAU 4
suite

Régions	Principaux ministères	Lois[2] administratives	Ministères secondaires	Lois[2] administratives
ALBERTA *suite*				Employment Standards Act Fire Prevention Act Gas Protection Act Labour Relations Act Lightning Rod Act
			Municipal Affaires	Transportation of Dangerous Goods Control Act
			Transportation	Highway Traffic Act Motor Transport Act Off-Highway Vehicle Act
			Public Utilities Board	Railway Act
			Social Services and Community Health	Public Health
COLOMBIE-BRITANNIQUE	Workers' Compensation Board	Workers' Compensation Act		
	Labour	Power Engineers and Boiler and Pressure Vessel Act Electrical Safety Act Factory Act Gas Safety Act Labour Code Labour Regulation Act	Attorney-General	Fire Services Act
			Environment	Pesticide Control Act Pollution Control Act
			Health	Health Act
			Municipal Affairs	Building Safety Standards Act Municipal Act
	Energy, Mines and Petroleum Resources	Coal Mine Regulation Act Mining Regulation Act Petroleum and Natural Gas Act	Transportation and Highways	Commercial Transport Act Highway (Industrial) Act Motor Carrier Act Pipeline Act Railway Act
MANITOBA	Northern Affairs and Environmental Development	Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail	Agriculture	Loi sur les produits antiparasitaires et les engrais chimiques
			Consommation, Corporations et Environnement	Loi sur la protection de l'environnement
			Santé	Loi sur la santé publique
			Conseil routier et Commission du transport routier	Code de la route
			Travail et Main-d'oeuvre	Loi sur les bâtiments et les maisons mobiles

TABLEAU 4
suite

Régions	Principaux ministères	Lois[2] administratives	Ministères secondaires	Lois[2] administratives
MANITOBA *suite*	Energie et Mines	Loi sur les mines		Loi sur les permis d'électriciens Loi sur les ascenseurs Loi sur les normes d'emploi Loi sur la prévention des incendies (Partie II) Loi sur les brûleurs à gaz et à mazout Loi sur les opérateurs de chaudière ou de compresseur Loi sur les installations à vapeur ou à pression
			Régie de l'Hydro du Manitoba Régie des services Commission manitobaine des accidents du travail	Loi sur l'hydro-électricité du Manitoba Loi sur les gazoducs publics Loi sur les accidents du travail
NOUVEAU-BRUNSWICK	Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail du Nouveau-Brunswick	Loi sur la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail	Environnement	Loi sur l'assainissement de l'environnement Loi sur le contrôle des pesticides
			Santé	Loi sur la santé
			Travail et Main-d'oeuvre	Loi sur les chaudières et appareils sous pression Loi sur les installations électriques et leur inspection Loi sur les ascenseurs et les monte-charge Loi sur la prévention des incendies Loi sur le montage et l'inspection des installations de plomberie
			Affaires municipales	Loi sur l'urbanisme
			Transports	Loi sur les transports routiers Loi sur les véhicules à moteur
			Commission des accidents du travail	Loi sur les accidents du travail
TERRE-NEUVE	Labour and Manpower	Boiler and Pressure Vessel Act Elevators Act Occupational Health and Safety Act	Attorney-General	Industrial Accidents Enquiries Act
			Board of Commissioners of Public Utilities	Motor Carrier Act

TABLEAU 4
suite

Régions	Principaux ministères	Lois[2] administratives	Ministères secondaires	Lois[2] administratives
		Radiation Health and Safety Act Regulation of Mines Act Amusement Rides Act Buildings Accessibility Act Forest Resources and Loggings Camps Act	Environment	Department of Consumer Affairs and Environment Act
TERRE-NEUVE *suite*			Mines and Energy	Petroleum and Natural Gas Act City of Corner Brook Act City of St John's Act Local Government Act, 1982
			Transportation	Highway Traffic Act Railways Act
			Provincial Fire Commissioner	Fire Prevention Act
			Workers' Compensation Board	Workers' Compensation Act
NOUVELLE-ECOSSE	Labour and Manpower	Construction Safety Act Electrical Installation and Inspection Act Elevators and Lifts Act Stationary Engineers Act Fire Prevention Act Industrial Safety Act Lightning Rod Act Steam Boiler and Pressure Vessel Act	Board of Commissioners of Public Utilities	Motor Carrier Act
			Environment	Environmental Protection Act Pest Control Products Act
	Health	Health Act Hospitals Act	Municipal Affairs Transportation	Building Code Act Motor Vehicle Act
	Mines and Energy	Coal Mines Regulation Act Metalliferous Mines and Quarries Regulation Act Mineral Resources Act Petroleum & Natural Gas Act		
	Workers' Compensation Board	Workers' Compensation Act		
ONTARIO	Travail	Loi sur la santé et la sécurité au travail	Consommation et Commerce	Loi sur les chaudières et appareils sous pression Loi sur le code du bâtiment Loi sur les ascenseurs et appareils de levage Loi sur les hydrocarbures Loi sur la manutention de l'essence
	Commission des accidents du travail	Loi sur les accidents du travail		

TABLEAU 4
suite

Régions	Principaux ministères	Lois[2] administratives	Ministères secondaires	Lois[2] administratives
ONTARIO *suite*				Loi sur les ressources en eau de l'Ontario Loi sur les mécaniciens d'exploitation
			Energie	Loi sur la Société provinciale de l'électricité
			Environnement	Loi sur la protection de l'environnement
			Santé	Loi sur la santé publique Loi sur les hôpitaux publics
			Richesses naturelles	Lois sur les richesses pétrolières Loi sur l'emploi des bûcherons
			Solliciteur général	Loi sur les commissaires des incendies Loi sur les paratonnerres
			Transports et Communications	Code de la route Loi sur les véhicules utilitaires
ILE-DU-PRINCE-EDOUARD	Workers' Compensation Board Occupational Health and Safety Council	Construction Safety Act Workers' Compensation Act Occupational Health and Safety Council Act	Agriculture and Forestry	Agriculture Chemicals Act
			Community Affairs	Electrical Inspection Act Elevators and Lifts Act Environmental Protection Act Fire Prevention Act Lightning Rod Act Provincial Building Code Act
			Health and Social Services	Hospitals Act Public Health Act
			Highway and Public Works	Dangerous Goods Transportation Act Highway Traffic Act Roads Act
			Labour	Power Engineers Act Steam Boilers Act
			Tourism, Industry and Energy	Oil and Natural Gas Act
			Public Utilities Commission	Motor Carrier Act

TABLEAU 4
suite

Régions	Principaux ministères	Lois[2] administratives	Ministères secondaires	Lois[2] administratives
QUEBEC	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Loi sur les accidents du travail	Energie et Ressources	Loi sur les mines
			Environnement	Loi sur la qualité de l'environnement
			Justice	Loi sur les explosifs
			Travail et Main-d'oeuvre	Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction
				Loi sur les installations électriques
				Loi sur les installations de tuyauterie Loi sur les appareils sous pression Loi sur la sécurite dans les édifices publics Loi sur les mécaniciens de machines fixes
			Affaires municipales	Loi sur la prévention des incendies
			Affaires sociales	Loi sur les services de santé et les services sociaux Loi sur la protection de la santé publique
			Transports	Code de la route Loi sur les chemins de fer Loi sur les tranports
			Régie de l'électricité	Loi sur la distribution du gaz
			Commission des droits de la personne	Charte des droits et libertés
SAS-KATCHEWAN	Labour	Boiler and Pressure Vessel Act Electrical Inspection and Licensing Act Fire Prevention Act, 1980 Gas Inspection and Licensing Act Occupational Health and Safety Act Passenger and Freight Elevator Act Radiation Health and Safety Act		

TABLEAU 4
suite

Régions	Principaux ministères	Lois[2] administratives	Ministères secondaires	Lois[2] administratives
SAS-KATCHEWAN *suite*	Workers' Compensation Board	Workers' Compensation Act	Agriculture	Pest Control Products Act (Saskatchewan Act)
			Environment	Air Pollution Control Act
			Highway and Transportation	Highway Act Saskatchewan Railway Act
			Mineral Resources	Mineral Resources Act
			Highway Traffic Board	Vehicles Act
			Municipal councils and the Public Service Commission	Building Trades Protection Act
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	Justice and Public Services	Boiler and Pressure Vessels Ordinance Electrical Protection Ordinance Explosives Use Ordinance Mining Safety Ordinance Petroleum Products Ordinance Safety Ordinance		
	Health	Public Health Ordinance		
	Workers' Compensation Board	Workers' Compensation Ordinance		
YUKON	Consumer and Corporate Affairs	Blasting Act Mining Safety Act Motor Vehicles Act Workers Compensation Act		
	Municipal and Community Affairs	Boiler Pressure Vessels Act Building Standards Act Electrical Protection Act Elevator and Fixed Conveyances Act Fire Prevention Act Gasoline Handling Act		
			Renewable Resources	Environmental Protection Ordinance Pesticide Ordinance
			Government Services	Vehicles Ordinance
			Health and Human Resources	Public Health Act

1. Les commissions d'accidents du travail mentionnées dans ce tableau sont celles qui ont des responsabilités diverses en hygiène et en sécurité au travail, en plus de l'administration de l'indemnisation.
2. Dans bien des cas, les lois mentionnées dans ce tableau portent sur des questions autres que l'hygiène et la sécurité au travail ; nous les avons ajoutées à cette liste car elles comportent des articles ou des règlements qui traitent directement d'hygiène et sécurité au travail.

Source: Répertoire de sécurité et d'hygiène au travail — législation au Canada, 1981. Travail Canada. Ce répertoire a été mis à jour en 1982 grâce aux modifications apportées par les organismes qui y figurent.